

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ALMIR CLÉYDISON JOAQUIM DA SILVA

**FOMENTO AO DESENVOLVIMENTO REGIONAL EM UM PAÍS DE  
INDUSTRIALIZAÇÃO TARDIA: O POLO AUTOMOTIVO DA FCA NO  
NORDESTE BRASILEIRO**

CURITIBA - PR

2018

ALMIR CLÉYDISON JOAQUIM DA SILVA

**FOMENTO AO DESENVOLVIMENTO REGIONAL EM UM PAÍS DE  
INDUSTRIALIZAÇÃO TARDIA: O POLO AUTOMOTIVO DA FCA NO  
NORDESTE BRASILEIRO**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Políticas Públicas, no Curso de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal do Paraná.

Área de concentração: Estado, Economia e Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Carolina Bagattolli

CURITIBA - PR

2018

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS  
SOCIAIS APLICADAS – SIBI/UFPR COM DADOS FORNECIDOS PELO(A)  
AUTOR(A)

Silva, Almir Cléydison Joaquim da

Fomento ao desenvolvimento regional em um país de industrialização  
tardia: o polo automotivo da FCA no nordeste brasileiro / Almir Cléydison  
Joaquim da Silva. - 2018.

179 f.

Orientadora: Carolina Bagattolli.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de  
Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Políticas  
Públicas.

Defesa: Curitiba, 2018.

Acesso dados abertos BDC/UFPR: <http://dx.doi.org/10.5380/bdc/20>

1. Desenvolvimento regional – Brasil, Nordeste. 2. Brasil, Nordeste -  
Indústrias. 3. Indústria automobilística - Brasil, Nordeste. I. Bagattolli,  
Carolina. II. Universidade Federal do Paraná. Setor de Ciências Sociais  
Aplicadas. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. III. Título.

CDD 338.09813



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
SETOR CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO POLÍTICAS PÚBLICAS

## TERMO DE APROVAÇÃO

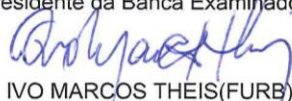
Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em POLÍTICAS PÚBLICAS da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Dissertação de Mestrado de **ALMIR CLÉYDISON JOAQUIM DA SILVA**, intitulada: **FOMENTO AO DESENVOLVIMENTO REGIONAL EM UM PAÍS DE INDUSTRIALIZAÇÃO TARDIA: O POLO AUTOMOTIVO DA FCA NO NORDESTE BRASILEIRO**, após terem inquirido a aluna e realizado a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua aprovação no rito de defesa.

A outorga do título de Mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

Curitiba, 27 de Fevereiro de 2018.



CAROLINA BAGATTOLLI(UFPR)  
(Presidente da Banca Examinadora)

  
IVO MARCOS THEIS(FURB)



RAQUEL RANGEL DE MEIRELES GUIMARÃES(UFPR)

Aos meus pais, Amauri Joaquim (*in  
memorian*) e Rosinete Beserra.

## **AGRADECIMENTOS**

À minha família, em especial aos meus pais, Rosinete e Amauri. O apoio, estímulo e compreensão de ambos foram e são fundamentais nesta trajetória de formação acadêmica. Encarar a perda do meu pai durante o desenvolvimento desta pesquisa não foi fácil, mas suas últimas palavras em vida direcionadas a mim foram o alento encontrado para seguir.

A professora Carolina Bagattolli pela atenção, orientação e contribuição acadêmica ao longo destes dois anos de pesquisa. Agradeço também pela paciência com meus níveis de ansiedade e pelo constante estímulo.

Ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Paraná, as secretárias Barbara e Esther, assim como a todos os professores que, direta ou indiretamente, contribuíram para minha formação acadêmica.

A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo financiamento da minha bolsa de mestrado e demais atividade relacionadas à pesquisa.

A professora Raquel Guimarães e ao professor Ivo Theis, membros da banca de qualificação e defesa, pela atenção, sugestões e contribuição à pesquisa.

Agradeço a disponibilidade e contribuição das instituições e entrevistados durante a realização da pesquisa de campo, a saber: Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE); Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco (SDEC); Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco (AD Diper); Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia de Goiana-PE; Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico do Estado de Pernambuco (SINDMETAL-PE); e o Sindicato das Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Pernambuco (SIMMEPE).

Aos colegas e amigos da pós-graduação, que sem dúvida alguma tornaram essa trajetória mais leve e mais calorosa nos infinitos dias frios e cinzas de Curitiba. A preocupação, os risos, os cafés e diversos outros momentos que partilhamos juntos também foram fundamentais. Agradeço em especial à Fabiane, Greg, Júlia, Maria Letícia, Mayara, Lucas e Mônica, pois além da amizade e conversas quase que diárias, foram eles a minha família curitibana. Espero tê-los sempre por perto!

Aos amigos da Paraíba e de outros lugares que tem cruzado meu caminho, embora distantes, se fazem muito presentes por meio de mensagens de estímulo e força. Os quais, esporadicamente e sempre que possível, são retribuídos presencialmente com muito carinho, risadas e afeto. Amo a todos!

## RESUMO

Este trabalho apresenta uma discussão relacionada à conformação de uma política pública de desenvolvimento regional para o Nordeste brasileiro. No período recente, a agenda de políticas federais tem sido configurada por um rearranjo de antigas e novas questões priorizadas pelo Governo. Dentre as estratégias para superação das disparidades inter-regionais, as políticas industriais continuam a despertar interesse político enquanto ação de intervenção no território. Por conseguinte, políticas industriais e de desenvolvimento regional apresentam-se de forma associada. A *questão Nordeste* – tomada enquanto reconhecimento político de intervenção estatal no território – corresponde às políticas direcionadas para a busca de alternativas para os problemas que acompanham a formação histórica da região, especialmente os que envolvem questões econômicas, sociais e estruturais. Nesta perspectiva, o presente trabalho analisa o processo de conformação do Polo Automotivo da Fiat Chrysler Automobiles (FCA) na região da mata norte pernambucana, no município de Goiana, procurando-se destacar o contexto de decisões e articulações entre os principais atores envolvidos na criação de vantagens competitivas para atração da montadora de veículos mais moderna do grupo no mundo. Para tanto, parte-se da perspectiva analítica do Modelo de Múltiplos Fluxos, proposta por John Kingdon, para discutir a convergência de três fluxos (problemas, política e de políticas) na agenda decisória do Estado e, conseqüentemente, a compreensão da inserção e priorização de questões nesta agenda. A pesquisa compreende uma abordagem fundamentalmente qualitativa e exploratória, a partir de materiais bibliográficos, documental e entrevista semi-estruturada com alguns atores participantes da política, direta ou indiretamente. Por fim, os resultados indicam que os principais mecanismos para a formação da agenda decisória e a conseqüente atenção ao Polo Automotivo da FCA – enquanto elemento alternativo para amenizar os problemas históricos de disparidade econômica e social na região –, foram às mudanças na estrutura governamental, o clima político nos níveis de governo Federal e Estadual (Pernambuco) e suas forças políticas organizadas. Observa-se também que a conformação do Polo Automotivo da FCA na região Nordeste apresenta-se tanto integrada a lógica do processo de expansão e valorização do capital quanto corrobora para o entendimento político do fomento a indústria automobilística enquanto política típica de países de industrialização tardia.

Palavras-chave: Desenvolvimento Regional. Industrialização Tardia. Política Industrial - Polo Automotivo. Análise de Política. Nordeste.

## **ABSTRACT**

This paper presents a discussion related to the conformation of a public policy of regional development for the Brazilian Northeast. In the recent period, the federal policy agenda has been shaped by a rearrangement of old and new issues prioritized by the Government. Among the strategies to overcome interregional disparities, industrial policies continue to arouse political interest as an intervention action in the territory. Therefore, industrial and regional development policies are presented in an associated way. The Northeast question – taken as a political recognition of governmental intervention in the territory – corresponds to policies aimed at finding alternatives to the problems that accompany the historical formation of the region, especially those involving economic, social and structural issues. In this perspective, the present work analyzes the conformation process of the Fiat Chrysler Automobiles (FCA) Automotive Polo in the North area of Pernambuco state, in the city of Goiana, seeking to highlight the context of decisions and articulations among the main actors involved in the creation of competitive advantages to attract the most modern vehicle assembler group in the world. To do so, it is based on the analytical perspective of the Multiple Streams Model, proposed by John Kingdon, to discuss the convergence of three flows (problems, politics and policies) in the State's decision-making agenda and consequently the understanding of the insertion and prioritization issues on this agenda. The research comprises of a fundamentally qualitative and exploratory approach, based on bibliographical materials, documentaries and semi-structured interviews with some of the actors participating in the policy, directly or indirectly. Finally, the results indicate that the main mechanisms for the formation of the decision-making agenda and the consequent attention to the FCA Automotive Pole – as an alternative to alleviate the historical problems of economic and social disparity in the region – were to changes in the governmental structure, the political climate at Federal and State levels of government (Pernambuco) and its organized political forces. It is also observed that the conformation of the Automotive Pole of the FCA in the Northeast region presents both the logic of the expansion process and valorization of capital and corroborates for the political understanding of the promotion of the automobile industry as a typical policy of countries of late industrialization.

**Key-words:** Regional Development. Late Industrialization. Industrial Policy - Automotive Polo. Policy Analysis. Northeast.



## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – PERNAMBUCO: REGIÃO DA MATA NORTE E GOIANA .....	18
FIGURA 2 – NÍVEIS DA AGENDA.....	33
FIGURA 3 – MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS: CONVERGÊNCIA DOS FLUXOS E FORMAÇÃO DA AGENDA DECISÓRIA .....	39
FIGURA 4 – DIMENSÕES DO SISTEMA POLÍTICO .....	40
FIGURA 5 – TRIÂNGULO DOS ATORES POLÍTICOS .....	44
FIGURA 6 – MAPA DA TIPOLOGIA DA PNDR .....	107
FIGURA 7 - FUNDOS REGIONAIS E INSTRUMENTOS DE INCENTIVOS FISCAIS QUE FORMAM A PNDR.....	107
FIGURA 8 – PLANOS QUE INTEGRAM A PNDR E EIXOS ESTRATÉGICOS DO PDNE .....	114
FIGURA 9 – SUB-REGIÕES DO PDNE .....	115
FIGURA 10 - REGIÕES DE DESENVOLVIMENTO (RDS) DE PERNAMBUCO.....	118
FIGURA 11 – MAPA DE DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DAS EMPRESAS AUTOMOBILÍSTICAS E UNIDADES INDUSTRIAIS POR REGIÃO BRASILEIRA EM 2015 .....	126
FIGURA 12 – FCA E GOVERNO FEDERAL: ELEMENTOS DE AÇÃO E MOTIVAÇÃO COM INFLUÊNCIA PARA A DECISÃO LOCACIONAL DO POLO AUTOMOTIVO NO PERNAMBUCO .....	135
FIGURA 13 – REDE DE ATORES E POLÍTICAS PARA CONFORMAÇÃO DO POLO AUTOMOTIVO DA FCA EM GOIANA-PE.....	144

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – DESEMBOLSOS FINANCEIROS DO BNDES POR REGIÃO (% SOBRE O TOTAL DO PAÍS ENTRE 2002-2016) .....	111
GRÁFICO 2 - PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DAS REGIÕES DE DESENVOLVIMENTO NO PIB DE PERNAMBUCO (2010-2014) .....	120
GRÁFICO 3 - PARTICIPAÇÃO RELATIVA (%) DO PIB DE GOIANA-PE SOBRE O PIB DO NORDESTE, PERNAMBUCO E RD DA MATA NORTE PERNAMBUCANA .....	123
GRÁFICO 4 – GOIANA-PE: POPULAÇÃO TOTAL E ESTIMADA (2008-2017).....	124
GRÁFICO 5 - PARTICIPAÇÃO NA PRODUÇÃO MUNDIAL DE AUTOVEÍCULOS DOS 10 PAÍSES MELHOR POSICIONADOS NO <i>RANKING</i> DE 2016 (2002-2016) .....	128
GRÁFICO 6 – FDNE: HISTÓRICO DE LIBERAÇÕES DE RECURSOS PARA A FIAT CHRYSLER AUTOMÓVEIS BRASIL LTDA (2013-2017) – VALORES EM R\$ 1,00.....	139
GRÁFICO 7 – FNE: DESEMBOLSOS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO POR ESTADOS DA ÁREA DE ABRANGÊNCIA DO FUNDO (2003-2016) – VALORES EM R\$ 1,00 ....	140

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - PROCEDIMENTOS TÉCNICOS: FONTE DE DADOS PRIMÁRIOS E SECUNDÁRIOS .....	23
QUADRO 2 – MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS: MECANISMOS DE <i>INPUT</i> DE QUESTÕES NA AGENDA DECISÓRIA .....	38
QUADRO 3 – CARACTERÍSTICAS ESTRUTURAIS DO SISTEMA CENTRO-PERIFERIA .....	58
QUADRO 4 – APROPRIAÇÃO DE EXCEDENTES GERADOS PELA DIVISÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO .....	60
QUADRO 5 – ELEMENTOS ANALÍTICOS DO PENSAMENTO CEPALINO – SÍNTESE 1950-1990 .....	67
QUADRO 6 – RELAÇÃO ENTRE ORIENTAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO E O PAPEL DO ESTADO .....	72
QUADRO 7 – ESTRATÉGIAS E EFEITOS DA TRANSFORMAÇÃO PRODUTIVA COM EQUIDADE DA CEPAL A PARTIR DOS ANOS 1990 .....	74
QUADRO 8 – POLÍTICAS DE INTERVENÇÃO ESTATAL NO NORDESTE – DO DNOCS À SUDENE .....	93
QUADRO 9 – DESENVOLVIMENTISMO, ORTODOXIA CONVENCIONAL E NEODESENVOLVIMENTISMO: ASPECTOS COMPARATIVOS .....	97
QUADRO 10 – SISTEMATIZAÇÃO DOS FUNDOS REGIONAIS E INCENTIVOS FISCAIS .....	108
QUADRO 11 – NORDESTE: SUB-REGIÕES DO PDNE, CARACTERÍSTICAS E PRINCIPAIS INVESTIMENTOS PREVISTOS .....	116
QUADRO 12 - <i>SUPPLIER PARK</i> INTEGRADO AO POLO AUTOMOTIVO DA FCA ...	132
QUADRO 13 - FORNECEDORES CONFIRMADOS NOS PARQUES EXTERNOS À PLANTA INDUSTRIAL DO POLO AUTOMOTIVO DA FCA .....	133

## **LISTA DE TABELAS**

TABELA 1 - PIB A PREÇOS CONSTANTES (ANO BASE 2014) - 2002 A 2014 (EM R\$ 1.000) E PARTICIPAÇÃO RELATIVA (%): BRASIL, NORDESTE, PERNAMBUCO, MATA NORTE PERNAMBUCANA E GOIANA-PE .....	122
TABELA 2 – OPERAÇÕES CONTRATADAS E DESEMBOLSOS FINANCEIROS DO BNDES PARA FCA (2012-2016) – VALORES EM R\$ 1,00 .....	139
TABELA 3 – FNE: DESEMBOLSOS FINANCEIROS POR SETOR DE ATIVIDADE NO PERNAMBUCO (2010-2016) – VALORES EM R\$ 1.000 .....	141

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AD Diper	- Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco
AD Goiana	- Agência de Desenvolvimento de Goiana
ADA	- Agência de Desenvolvimento da Amazônia
ADENE	- Agência de Desenvolvimento do Nordeste
AFRMM	- Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante
ALALC	- Associação Latino-Americana de Livre Comércio
ANFAVEA	- Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores
BIRD	- Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNB	- Banco do Nordeste do Brasil
BNDE	- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES	- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAI	- Comitê de Acesso à Informação
CBVP/VIVIX	- Companhia Brasileira de Vidros Planos
CEPAL	- Comissão Econômica para América Latina e o Caribe
CHESF	- Companhia Hidrelétrica do São Francisco
CODENE	- Conselho de Desenvolvimento do Nordeste
CODEVASF	- Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco
Cofins	- Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
Condepe – Fidem	- Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco
CVSF	- Comissão do Vale do São Francisco
DNOCS	- Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
ETENE	- Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste
FBCF	- Formação Bruta de Capital Fixo
FCA	- Fiat Chrysler Automobiles
FCO	- Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
FDA	- Fundo de Desenvolvimento Regional da Amazônia
FDCO	- Fundo de Desenvolvimento Regional do Centro-Oeste
FDNE	- Fundo de Desenvolvimento Regional do Nordeste
FMI	- Fundo Monetário Internacional
FNDR	- Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional
FNE	- Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNO	- Fundo Constitucional de Financiamento do Norte

FPE	- Fundo de Participação dos Estados
FPM	- Fundo de Participação dos Municípios
GTDN	- Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
HEMOBRÁS	- Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IE/UFRJ	- Instituto de Economia/Universidade Federal do Rio de Janeiro
IFOCS	- Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas
ILPES	- Instituto Latino-Americano de Planejamento Econômico e Social
Inovar-auto	- Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores
IOCS	- Inspetoria de Obras Contra as Secas
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPi	- Imposto sobre Produtos Industrializados
IR	- Imposto de Renda
IRPJ	- Imposto de Renda de Pessoa Jurídica
ISSQN	- Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
MDIC	- Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços
MECOR	- Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais
MERCOSUL	- Mercado Comum do Sul
MI	- Ministério da Integração Nacional
MINTER	- Ministério do Interior
OICA	- Organisation Internationale des Constructeurs d'Automobiles
P&D	- Pesquisa e Desenvolvimento
PAC	- Programa de Aceleração do Crescimento
PAGN	- Programa de Ação do Governo para o Nordeste
PAS	- Plano Amazônia Sustentável
PBM	- Plano Brasil Maior
PDCO	- Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste
PDN	- Plano de Desenvolvimento do Nordeste
PDNE	- Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste
PDP	- Política de Desenvolvimento Produtivo
PDSA	- Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido
PIB	- Produto Interno Bruto
PIS/Pasep	- Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PITCE	- Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior
PNB	- Produto Nacional Bruto
PND	- Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDR	- Política Nacional de Desenvolvimento Regional
Prodeauto	- Programa de Desenvolvimento do Setor Automotivo do Estado de Pernambuco
Prodepe	- Programa de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco
PSI	- Processo de Substituição de Importações
RAIS	- Relatório Anual de Informações Sociais
RDs	- Regiões de Desenvolvimento
RENAI	- Rede Nacional de Informações sobre o Investimento
RM	- Regiões Metropolitanas
SDCT	- Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Ciência e Tecnologia de Goiana-PE
SDEC	- Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco
SDR	- Secretaria de Desenvolvimento Regional
SIDRA	- Sistema IBGE de Recuperação Automática
SIMMEPE	- Sindicato das Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Pernambuco
Sindmetal-PE	- Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico do Estado de Pernambuco
STQE	- Secretaria de Trabalho, Qualificação e Empreendedorismo do Estado de Pernambuco
SUDAM	- Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDECO	- Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste
SUDENE	- Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SUDESUL	- Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul
SUMOC	- Superintendência da Moeda e do Crédito
SUVALE	- Superintendência do Vale do São Francisco
TCA	- Tecnologia de Componentes Automotivos S.A.
TEC	- Tarifa Externa Comum
TIC	- Tecnologia da Informação e Comunicação
UFPR	- Universidade Federal do Paraná
UNCTAD	- Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
Unicamp	- Universidade Estadual de Campinas
WCM	- World Class Manufacturing

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>16</b>
1.1	OBJETIVOS .....	20
1.1.1	Objetivo Geral.....	20
1.1.2	Objetivos Específicos .....	20
1.2	METODOLOGIA.....	21
1.3	ESTRUTURA DO TRABALHO .....	25
<b>2</b>	<b>PROCESSO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>27</b>
2.1	POLÍTICA PÚBLICA: ASPECTOS CONCEITUAIS .....	27
2.2	CONFORMAÇÃO DA AGENDA DECISÓRIA E MODELOS DE ANÁLISE .....	32
2.2.1	Modelo de Múltiplos Fluxos.....	34
2.2.1.1	Fluxo de problemas ( <i>problems stream</i> ).....	35
2.2.1.2	Fluxo da política ( <i>politics stream</i> ) .....	36
2.2.1.3	Fluxo de políticas ( <i>policies stream</i> ) .....	37
2.2.2	Modelo de Equilíbrio Pontuado.....	39
2.3	ATORES E RECURSOS DE PODER .....	42
2.4	CONSIDERAÇÕES PARCIAIS .....	48
<b>3</b>	<b>DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO E INDUSTRIALIZAÇÃO NA AMÉRICA LATINA E NO BRASIL.....</b>	<b>50</b>
3.1	CONSIDERAÇÕES SOBRE DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO.....	51
3.2	RELAÇÃO CENTRO-PERIFERIA .....	56
3.3	A DEFESA DA INDUSTRIALIZAÇÃO E A EVOLUÇÃO DO PENSAMENTO CEPALINO.....	61
3.4	ASPECTOS E CARACTERÍSTICAS DA POLÍTICA INDUSTRIAL BRASILEIRA .....	75
3.5	CONSIDERAÇÕES PARCIAIS .....	82
<b>4</b>	<b>FLUXO DE PROBLEMAS E FLUXO DA POLÍTICA .....</b>	<b>84</b>
4.1	O FLUXO DE PROBLEMAS: A DESIGUALDADE REGIONAL BRASILEIRA E A QUESTÃO NORDESTE .....	85
4.2	O FLUXO DA POLÍTICA: O NEODESENVOLVIMENTISMO NOS ANOS 2000.....	96
4.3	CONSIDERAÇÕES PARCIAIS .....	100



<b>5</b>	<b>FLUXO DE POLÍTICAS: AGENDA DE DESENVOLVIMENTO E A CONFORMAÇÃO DO POLO AUTOMOTIVO NO PERNAMBUCO .....</b>	<b>102</b>
5.1	PLANEJAMENTO REGIONAL BRASILEIRO NOS ANOS 2000 .....	102
5.1.1	Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).....	105
5.1.2	Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (PDNE).....	113
5.2	A REGIÃO DE DESENVOLVIMENTO DA MATA NORTE PERNAMBUCANA E O MUNICÍPIO DE GOIANA-PE .....	118
5.3	POLO AUTOMOTIVO DA FIAT CHRYSLER AUTOMOBILES EM GOIANA-PE: HISTÓRICO, DISPUTAS, ATORES E RECURSOS DE PODER.....	124
5.3.1	A indústria automobilística nacional e o Polo Automotivo da FCA .....	125
5.3.2	Principais políticas, fontes de financiamento e atores envolvidos na conformação do Polo Automotivo da FCA.....	133
5.4	CONSIDERAÇÕES PARCIAIS .....	146
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>148</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>153</b>
	<b>ANEXO 1 – DECISÃO CAI Nº 03/2017 .....</b>	<b>168</b>
	<b>APÊNDICE 1 – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA .....</b>	<b>179</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O debate e concepção sobre as disparidades inter-regionais no Brasil foram intensificados em meados do século XX, especialmente atrelado ao pensamento da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) sobre a condição de dependência e subdesenvolvimento dos países latino-americanos. Contudo, alguns elementos anteriores já indicavam para o processo de tomada de consciência da problemática regional, tanto em nível externo quanto interno.

No cenário externo, destacam-se o surgimento de políticas e instituições internacionais, especialmente em decorrência dos problemas sociais acentuados após as duas grandes guerras mundiais. Como exemplo, tem-se o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento, ou simplesmente Banco Mundial (BIRD), e a expansão de estudos relacionados a desenvolvimento econômico, regional e urbano. No contexto interno, os casos mais emblemáticos estiveram relacionados aos recorrentes problemas hídricos da região Nordeste e de seus baixos indicadores econômicos e sociais, quando comparado às regiões Sul e Sudeste do país (CANO, 2000).

A *questão Nordeste* remete ao reconhecimento político de intervenção estatal no território enquanto meio de resolução de problemas de ordem econômica, social e estrutural. As primeiras experiências de intervenção na região diagnosticaram o problema como estritamente vinculado às secas. Por conseguinte, a “solução hidráulica” foi à estratégia de construção de açudes executada durante a primeira metade do século XX, pela Inspetoria de Obras Contra as Secas (IOCS). Muito embora a região contasse com políticas de intervenção federal, as mesmas não incorreram para a resolução dos problemas da região, pelo contrário, contribuíram para intensificar a hegemonia de oligarquias locais (BACELAR, 2000; CANO, 2000; GUMIERO, 2015).

A influência da Cepal para o processo de conscientização política da condição de subdesenvolvimento, somada às pressões internas, resultou nas primeiras experiências de planejamento para as regiões brasileiras, especialmente com a criação do Grupo de Trabalho para Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) e posteriormente com a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Para além de estratégias de resistência aos efeitos das secas, uma série de diagnósticos, estudos e planos passaram a incorporar e propor outros aspectos para compor a agenda de desenvolvimento do Nordeste, a exemplo da industrialização com expansão de investimentos setoriais (CARVALHO, 2014).

O esgotamento do Estado desenvolvimentista – em decorrência da crise da dívida externa e da difusão de ideias e políticas neoclássicas – teve implicações na desarticulação e enfraquecimento das políticas de desenvolvimento regional, especialmente ao longo da década de 1990. Esse enfraquecimento é observado tanto com a extinção das superintendências de desenvolvimento regional quanto pela guerra fiscal estabelecida entre unidades da federação (BACELAR, 2000). Este último elemento remete para uma mudança significativa na fase do desenvolvimento regional – resultante da mundialização do capital – onde “o Estado que planeja o território [...] dá lugar ao Estado neoliberal, empenhado na atração de novos capitais, as regiões no seu interior competem umas com as outras em busca do quinhão que lhes propicie *desenvolvimento*” (SOUZA; THEIS, 2009, p. 13, destaque dos autores).

Neste contexto de economia globalizada, a partir de 2003 têm-se uma inflexão e retomada da pauta de desenvolvimento no país, sendo conduzida pelo Estado. Este papel estratégico do Estado na economia tem indicado para uma experiência neodesenvolvimentista, através de políticas adotadas e centradas na combinação de financiamento para investimentos privados através de fundos e bancos públicos, investimento em infraestrutura e logística, assim como as políticas sociais de transferência de renda. Essa perspectiva marcou uma nova orientação da política de desenvolvimento do país, com a adoção tanto de políticas híbridas – entre estratégias do período desenvolvimentista e neoliberal – quanto de políticas divergentes do neoliberalismo (BRESSER-PEREIRA, 2006b; BRESSER-PEREIRA, 2016; PAULANI, 2017).

As medidas adotadas também caracterizaram uma desconcentração regional de políticas industriais. Exemplo disso foi a elaboração (em 2003) e institucionalização (em 2007) da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e, em escala macrorregional, o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Nordeste (PDNE). A PNDR e o PDNE apresentaram-se enquanto política federal explícita de articulação entre antigos e novos instrumentos para atuação na região Nordeste. Sendo assim, considera-se, neste trabalho, que a nova configuração política e ideológica possibilitou um ambiente para (re)inserção da problemática regional na agenda decisória do Estado.

Por conseguinte, tanto a tomada de consciência da problemática regional quanto à reconfiguração da orientação das políticas estatais, atribuíram atenção significativa para a região Nordeste. Exemplo disso são os grandes investimentos e projetos estruturadores direcionados para o Estado de Pernambuco em período recente, dentre eles: Polo de *software* – Porto Digital; Polo fármaco-químico; Complexo Industrial Portuário Governador Eraldo



representativo deste processo, que reflete tanto a agenda de desenvolvimento para a região Nordeste do país quanto a visão política de estratégia de desenvolvimento típica de países de industrialização tardia, como é o caso do Brasil.

O Polo Automotivo no Estado de Pernambuco foi inaugurado e iniciou seu processo produtivo em 2015. É resultado de uma estratégia de competição global do grupo Fiat Chrysler Automobiles (FCA) e configura-se como a primeira empresa instalada após a fusão entre as marcas Fiat e Chrysler, oficializada em 2014. Com uma capacidade instalada para produção de 250 mil veículos por ano e flexibilidade para produção simultânea de até cinco modelos diferentes, a montadora da FCA também conta com dezesseis empresas fornecedoras (*sistemistas*), de origem nacional e internacional, integradas na mesma planta industrial. Além disso, existe perspectiva para instalação de mais dois parques de fornecedores ao seu entorno, que devem comportar outras diversas empresas para fornecimento de peças e acessórios. Com a atual capacidade instalada, a montadora e as empresas *sistemistas* têm impactado na geração de 9.050 empregos, diretos e indiretos (FCA, 2018).

Pela classificação de Perroux (1977) a montadora da FCA corresponde à indústria motriz e as empresas *sistemistas* são as indústrias movidas. A indústria motriz consiste em empreendimentos de grande porte e com impactos significativos no dinamismo econômico da região em que se instalam, especialmente pela atuação integrada com diversas empresas menores. As empresas movidas, responsáveis pelo fornecimento de insumos e peças específicas para a expansão da empresa motriz, são atraídas para próximo da indústria motriz em decorrência da redução de custo de transporte e armazenamento. É por meio dessa dinâmica que, segundo Perroux (1977), os polos de crescimento econômico são formados.

Diante disso, esta pesquisa se propõe a discutir a seguinte **problemática**: o que levou a conformação do Polo Automotivo da FCA para a região Nordeste e sua consequente atenção na agenda decisória de desenvolvimento regional? Este problema de pesquisa também pode ser expresso nas seguintes **perguntas de pesquisa**:

- a) Quais atores, públicos e privados, que mais influenciaram a formação da agenda decisória?
- b) Qual o contexto de problemas e da política que viabilizou a conformação do polo automotivo no Pernambuco enquanto questão priorizada na agenda decisória do Estado?
- c) Em que medida as políticas de desenvolvimento regional, especialmente a PNDR e o PDNE, contribuíram para a conformação do polo automotivo no Pernambuco?

Por fim, é importante destacar que este é um tema atual e recorrente em outros Estados da região Nordeste, com fortes reflexos e transformações constantes na dinâmica econômica e social que, por conseguinte, afeta a organização, o direcionamento e a implementação de políticas oriundas do setor público. A análise da política supracitada visa contribuir, em alguma medida, com o estado da arte sobre políticas públicas de desenvolvimento para a região Nordeste brasileira. A respeito do objeto de estudo desta pesquisa, observa-se uma carência de estudos e análises acadêmicas que, por conseguinte, confere originalidade e relevância ao presente trabalho, somadas ainda a contribuições em termos metodológicos de análise.

## 1.1 OBJETIVOS

### 1.1.1 Objetivo Geral

O objetivo central deste trabalho é analisar o processo de conformação do Polo Automotivo da Fiat Chrysler Automobiles (FCA) na região Nordeste e sua consequente priorização na agenda decisória de políticas federais para o desenvolvimento regional.

### 1.1.2 Objetivos Específicos

Os objetivos específicos do trabalho são:

- a) Compreender quem são os atores, públicos e privados, com influência direta na formação da agenda decisória.
- b) Apresentar e discutir, a partir da perspectiva do Modelo de Múltiplos Fluxos de John Kingdon, a convergência dos três processos – problemas, política e políticas – que induziram na conformação do polo automotivo em Pernambuco enquanto elemento de uma agenda decisória de desenvolvimento da região Nordeste.
- c) Identificar a contribuição das políticas de desenvolvimento regional que influenciaram a configuração institucional na qual se deu a conformação do polo automotivo no Pernambuco, especialmente os instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Nordeste (PDNE).

## 1.2 METODOLOGIA

Os procedimentos metodológicos adotados para o desenvolvimento da presente pesquisa são fundamentalmente qualitativos, em um arranjo que busca possibilitar uma melhor compreensão sobre o processo de conformação do Polo Automotivo da FCA na região da mata norte pernambucana, no município de Goiana-PE – região tradicionalmente marcada por uma cultura econômica vinculada a atividade canavieira. De acordo com Godoy (1995, p. 21), a abordagem qualitativa considera que o “fenômeno pode ser melhor compreendido no contexto em que ocorre e do qual é parte, devendo ser analisado numa perspectiva integrada”.

Em sentido convergente, Diehl e Tatim (2004, p. 52), argumentam que a pesquisa qualitativa além de possibilitar a descrição de um problema específico, vinculado a um conjunto interativo e complexo de variáveis, possibilita também “compreender e classificar os processos dinâmicos vividos por grupos sociais, contribuir no processo de mudança de dado grupo e possibilitar, em maior nível de profundidade, o entendimento das particularidades do comportamento dos indivíduos”. Sendo assim, procura-se analisar o contexto de políticas e de articulações entre os principais atores envolvidos nas disputas para viabilizar a atração de um setor com considerada participação na indústria de transformação, a atividade automobilística, sem tradição até então na região.

Para tanto, considera-se como recorte temporal o período de 2009 (ano precedente a assinatura do protocolo de intenções entre o Governo Federal, Governo do Estado de Pernambuco e o grupo FCA) a 2016 (um ano após a inauguração da montadora de veículos do grupo FCA em Goiana e início do processo produtivo). Contudo, vale destacar que, embora o recorte temporal do caso em estudo seja esse, sempre que aspectos contextuais proeminentes e anteriores a esse período surgirem e forem considerados relevantes para a análise, os mesmos serão devidamente abordados – especialmente para caracterização dos problemas históricos da região Nordeste.

Quanto aos procedimentos técnicos, a pesquisa compreende uma perspectiva exploratória e a análise de materiais bibliográficos e documental. Além de possibilitar maior familiaridade com a temática e com o problema em estudo, a pesquisa exploratória, “na maioria dos casos, envolve o levantamento bibliográfico, a realização de entrevistas com pessoas que possuem experiência prática com o problema pesquisado” (DIEHL; TATIM, 2004, p. 53-54). Por sua vez, a análise bibliográfica e documental apresentam significativa associação, sendo diferenciadas apenas pela natureza das fontes de dados. Ou seja, a pesquisa

bibliográfica se concentra em contribuições diversas de autores sobre determinada temática, enquanto a pesquisa documental se direciona para análise de materiais que não receberam tratamento analítico ou que ainda guardam lacunas para reexame e consequente contribuição – com interpretações novas e/ou complementares – em pesquisas (GODOY, 1995; GIL, 1999).

Nesse sentido, a pesquisa bibliográfica possibilitou uma maior compreensão de temas relacionados ao papel que o Estado tem assumido recentemente na condução de políticas industriais no país, especialmente no Nordeste; assim como em discussões sobre a questão regional brasileira, no debate neodesenvolvimentista e no processo das políticas públicas decorrentes. Para tanto, foi fundamental a utilização de obras de autores seminais nestes temas, como Celso Furtado, Raul Prebisch, Ricardo Bielschowsky, Luiz Carlos Bresser-Pereira, Ricardo Carneiro, Wilson Cano, Tânia Bacelar, Edward Amadeo, John Kingdon, Peter Knoepfel e dentre outros.

Por outro lado, a pesquisa documental possibilitou o levantamento e sistematização de informações de importantes fontes primárias e secundárias para o estudo em questão. Para seu levantamento, considerou-se os documentos que despenderam atenção para recuperar o diagnóstico de problemas, estratégias, ações e políticas propostas, historicamente e em período contemporâneo, para estimular o desenvolvimento regional brasileiro, especialmente os que atribuem foco de ação para a região Nordeste. Esse material compreendeu tanto relatórios de órgãos governamentais e não governamentais quanto documentos oficiais referentes à legislação dos planos e políticas de financiamento do desenvolvimento do Nordeste. Como exemplo tem-se a legislação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), Plano Estratégico de Desenvolvimento do Nordeste (PDNE), assim como outros relatórios governamentais e empresariais.

Os procedimentos técnicos adotados contaram ainda com a realização de entrevistas de caráter semiestruturada, para levantamento de dados e informações complementares à pesquisa. Para tanto, o roteiro semiestruturado contemplou questões abertas relacionadas à decisão locacional do Polo Automotivo da FCA na região Nordeste e no Estado de Pernambuco, assim como ao conjunto de ações e políticas governamentais e de acesso a crédito que foram empregadas. Vale destacar que a estrutura de questões semiestruturada possibilitou flexibilidade tanto para a incorporação de novas questões à medida que a conversa fluísse quanto à alteração de rumo a depender da relevância de determinada informação enfatizada pelo entrevistado.



As entrevistas foram realizadas na primeira quinzena do mês de novembro de 2017 junto a instituições governamentais e não governamentais que participaram, direta ou indiretamente, do processo de conformação do Polo Automotivo da FCA, a saber: Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE); Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco (SDEC); Agência de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco (AD Diper); Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia de Goiana-PE (SDCT), Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Pernambuco (Sindmetal-PE); e Sindicato das Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Pernambuco (SIMMEPE), conforme o quadro 1 abaixo. Com o consentimento dos entrevistados, as conversas foram gravadas em arquivo de áudio, as quais foram importantes para compreensão e reconstituição das articulações e acordos firmados entre os principais atores para atração da montadora de veículos. Cabe destacar que, por um lado, optou-se por preservar a identidade dos entrevistados, que ao serem citados, são identificados pela instituição a qual estão vinculados e, por outro lado, foram transcritos apenas trechos considerados relevantes para utilização direta no corpo do texto e para reforçar a argumentação construída.

**Quadro 1 - Procedimentos técnicos: fonte de dados primários e secundários**

Ator	Nível de governo / classe social	Instituição	Técnica de coleta de dados
Governamental	Federal	- Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE)	Entrevista semiestruturada e pesquisa documental
	Estadual (Pernambuco)	- Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco (SDEC); - Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco (AD Diper)	Entrevista semiestruturada
	Municipal (Goiana-PE)	- Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia de Goiana-PE (SDCT)	Entrevista semiestruturada
Não governamental	Classe patronal	-Sindicato das Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Pernambuco (SIMMEPE)	Entrevista semiestruturada
	Classe de trabalhadores	- Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico do Estado de Pernambuco (SINDMETAL-PE)	Entrevista semiestruturada

Fonte: Elaboração do autor.

Em certa medida, a pesquisa de campo também assume um caráter etnográfico dado tanto a experiência do autor com o objeto de estudo quanto à combinação de instrumentos de

coleta de dados utilizados para compreensão do fenômeno em questão, conforme descrito acima. Por abordagem etnográfica, Godoy (1995, p. 28) a considera como uma perspectiva ampliada de observação e análise de determinado objeto ou evento social, na medida em que a “descrição e compreensão do significado de um evento social só são possíveis em função da compreensão das inter-relações que emergem de um dado contexto”. Muito embora não tenha ocorrido estritamente uma observação participante durante a realização desta pesquisa, cabe destacar que a trajetória pregressa do autor – especialmente no envolvimento com outros esforços acadêmicos acerca do caso da instalação da FCA na região Nordeste – também contribuiu consideravelmente para a reflexão e análise dos objetivos desta pesquisa.

Para caracterização econômica, geográfica e social da região da Mata Norte pernambucana e do município de Goiana-PE, foram utilizados estatísticas e informações secundárias de base de dados de órgão oficiais, a exemplo do: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA); Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); Banco do Nordeste do Brasil (BNB); Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE); Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco (Condepe/Fidem); e *Organisation Internationale des Constructeurs d'Automobiles* (OICA). Os dados coletados envolveram: desembolsos financeiros de bancos e fundos públicos para o desenvolvimento regional; Produto Interno Bruto (PIB); dados de evolução da população residente; produção de veículos; dentre outros. Os quais também foram disponibilizados pelo autor na Base de Dados Científicos da Universidade Federal do Paraná (UFPR)<sup>1</sup>.

Quanto ao procedimento de análise, parte-se da perspectiva do ciclo da política (identificação de problemas, conformação da agenda, formulação, implementação e avaliação), onde a ênfase recai sobre as duas primeiras fases do ciclo da política. Por conseguinte, a discussão e análise são estruturadas a partir da perspectiva do Modelo de Múltiplos Fluxos de John Kingdon, em que o mesmo destaca a convergência de três fluxos (problemas, política e políticas) enquanto aspectos fundamentais para compreensão da inserção de questões na agenda decisória do Estado. O capítulo seguinte apresenta um maior detalhamento deste enfoque analítico.

Por fim, é importante destacar ainda que os atores sociais são compreendidos, na perspectiva da presente pesquisa, como os principais agentes com influência para o processo

---

<sup>1</sup> Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5380/bdc/20>

de conformação da agenda, a exemplo de atores políticos, grupo-alvo, beneficiários e terceiros indiretamente afetados (positiva e negativamente) (LOWI, 1964; KNOEPFEL *et al.*, 2007a).

### 1.3 ESTRUTURA DO TRABALHO

Este trabalho está estruturado em seis capítulos. O primeiro, esta introdução, contém a contextualização da temática e problema de pesquisa, os objetivos geral e específicos, a metodologia e a estrutura do trabalho. O segundo capítulo apresenta uma discussão teórica e conceitual sobre o processo das políticas públicas, a conformação da agenda decisória e os modelos de análise – Modelo de Múltiplos Fluxos e Modelo de Equilíbrio Pontuado. Assim como uma discussão sobre os atores e recursos de poder.

Na sequência, o terceiro capítulo concentra-se em uma discussão teórica e histórica sobre o desenvolvimento socioeconômico e a industrialização latino-americana e brasileira, procurando destacar tanto a defesa da industrialização pelo pensamento cepalino quanto os aspectos e características que envolvem a política industrial brasileira. Sobre este último ponto, chama-se a atenção para a relação existente entre políticas industriais e políticas de desenvolvimento regional.

O quarto e o quinto capítulo estão estruturados a partir da perspectiva dos processos que envolvem o Modelo de Múltiplos Fluxos de John Kingdon. Os fluxos de problema e da política (*politics*) são analisados no quarto capítulo. Em um primeiro momento, no fluxo de problemas, apresenta-se uma discussão sobre a desigualdade regional brasileira e a “questão Nordeste”; na sequência, no fluxo da política, discorre-se sobre a guinada política do neodesenvolvimentismo nos anos 2000.

Já o quinto capítulo abrange o fluxo de políticas (*policies*), ou seja, as alternativas e soluções buscadas pelos tomadores de decisão. Para tanto, o capítulo concentra-se em uma discussão sobre o planejamento regional brasileiro nos anos 2000 – com destaque para a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (PDNE); assim como para as principais políticas e atores envolvidos na conformação do Polo Automotivo da FCA na região da mata norte pernambucana.

Finalmente, o sexto capítulo apresenta as considerações finais sobre a conformação do Polo Automotivo da FCA no Estado de Pernambuco enquanto caso emblemático e

estimulado por políticas públicas de desenvolvimento regional no Nordeste brasileiro. Por conseguinte, procura-se articular as conclusões com base na convergência dos três fluxos – problemas, política e políticas.

## 2 PROCESSO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Este capítulo concentra-se na apresentação de aspectos conceituais sobre o processo de uma política pública, principalmente a respeito da conformação da agenda decisória, modelos de análise, atores e recursos de poder.

Na primeira seção apresenta-se uma breve discussão de alguns enfoques conceituais sobre política pública, tipologias de políticas e o modelo do ciclo de políticas públicas. A segunda seção aprofunda a discussão sobre uma das fases do ciclo das políticas públicas, a conformação da agenda decisória. Atrelado a esta discussão, discorre-se também sobre os modelos de análise de políticas públicas, mais especificamente sobre o modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Model*) de John Kingdon e o modelo de Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium Model*) de Frank Baumgartner e Brian Jones.

Por fim, a terceira seção sintetiza a discussão sobre os atores envolvidos no processo das políticas públicas, assim como os recursos de poder que reúnem para exercer potenciais influências na conformação de determinada política pública.

### 2.1 POLÍTICA PÚBLICA: ASPECTOS CONCEITUAIS

Diferentes definições reafirmam o conceito de política pública enquanto ação interligada e conduzida a partir do Estado (DIAS; MATOS, 2012). Contudo, existem divergências quanto à abordagem e ao protagonismo da tomada de decisão e da elaboração das políticas. Em oposição às abordagens multicêntricas ou policêntricas, que consideram a política pública oriunda de centros diversos de decisão, a exemplo de organizações multilaterais, privadas e não governamentais (SECCHI, 2013); o presente trabalho compartilha das abordagens estatistas ou estadocêntricas. Neste caso, concebe-se que embora o reconhecimento de um problema e sua inserção na agenda decisória do governo perpasses por constrangimentos e influências de distintos agentes, instituições e atores políticos, a política pública é concebida no âmbito institucional e legal do Estado. Mais especificamente, acredita-se que, normativamente, o Estado reúne competências para definir e liderar políticas para enfrentamento de desigualdades regionais, sociais e econômicas, bem como conflitos distributivos, dentre outras questões.

Ao discutir sobre o processo de políticas públicas, Hill (2005) destaca o entendimento de política como uma noção de ação em curso – sugerida como um processo

racional – que envolve a adoção tanto de princípios quanto de uma rede de decisões por parte de atores políticos. Em sentido convergente, Deubel (2010, p. 19, tradução nossa)<sup>2</sup> compartilha do mesmo entendimento, destacando política pública enquanto “a atividade, o curso de ação lançada pelas autoridades, governamentais em particular”.

Complementando a ideia de política pública como o *governo em ação*, Souza (2006, p. 26) acrescenta que o referido campo de conhecimento também procura “analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”. A autora também considera fundamental que essas ações, com reflexo direto na economia e na sociedade, devem se direcionar para a explicação das interações que envolvem Estado, política, economia e sociedade.

Secchi (2013) atribui ao termo política pública aspectos de conteúdo material e simbólico relacionados às decisões políticas. Destaca que política pública corresponde a uma diretriz que considera tanto elementos envolvidos no processo de construção quanto na ação prática da decisão tomada. Neste aspecto, a política carrega como características a intencionalidade pública e a necessidade de resposta a um problema. Por outro lado, Dye (2013, p. 1), ao considerar política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”, destaca a omissão (deliberada ou não) e a negligência de ação governamental em determinados problemas – seja para manutenção da situação atual seja por conflito de interesses – enquanto política pública que beneficia determinados grupos em detrimento de outros.

Essas definições tanto indicam uma complexidade de elementos que formam o conceito quanto chamam a atenção para outros aspectos relacionados ao processo das políticas públicas, a saber: a) a existência de uma série de decisões ao longo do tempo e que, no seu conjunto, dão forma às ações de determinada política; b) ao caráter dinâmico da política, que envolve a possibilidade de mudança na direção e na orientação da política, por meio de ajustes incrementais (HILL, 2005); e c) a não tomada de decisão enquanto escolha e priorização de agendas de decisão e de consequente atuação governamental (BACHRACH; BARATZ, 1963; HILL, 2005; DYE, 2013).

Não obstante, é importante assinalar para a existência de três dimensões do termo *política*. Nos países de língua latina – como é o caso do Brasil – existem dificuldades

---

<sup>2</sup> A tradução desta e das demais citações literais oriundas de língua estrangeira, no decorrer deste trabalho, são de nossa autoria. Para tanto, a partir de agora nos omitiremos de fornecer essa informação como forma de facilitar a leitura.

significativas em distinguir a conotação do termo política considerando as dimensões que este termo envolve: *polity*, *politics* e *policy* (FREY, 2000; DEUBEL, 2010; SECCHI, 2013).

*Polity*, enquanto referência a estrutura institucional dos sistemas político, jurídico e político-administrativo. *Politics*, expresso ao indicar para o processo político, envolvendo atividades e decisões de caráter conflituoso. E *policy*, em alusão ao conteúdo da política, estando vinculada a decisões para resolução de problemas tomados como públicos. Por conseguinte, política pública (*public policy*) está associada a esta última dimensão (FREY, 2000; DEUBEL, 2010; SECCHI, 2013). É importante também ponderar o fato de que *polity*, *politics* e *policy* envolvem, todos, relações de poder subjacentes às suas distinções – dito de outra forma, há jogos de poder por trás de todo o processo correspondente as dimensões do termo política.

No que concerne ao conteúdo da política, cabe chamar a atenção para o desenvolvimento de tipologias e modelos explicativos para melhor compreensão sobre a atuação governamental (SOUZA, 2006). Em geral, as tipologias sobre o conteúdo das políticas públicas fazem alusão à intencionalidade, ao comportamento dos atores políticos e aos potenciais resultados esperados (SECCHI, 2013). Entre as mais difundidas e conhecidas encontra-se a tipologia de Lowi (1964), que inova ao indicar que o processo político é determinado pela política pública<sup>3</sup>. Quatro tipos de políticas públicas são esquematizados por Lowi (1964), a saber: distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas. Em geral, as políticas públicas apresentam elementos e características de mais de um dos tipos de política, conforme descrito a seguir.

As políticas distributivas correspondem a decisões que concedem benefícios a poucos grupos de atores em detrimento do conjunto da população. Trata-se, portanto, de benefícios individuais concentrados e com reduzida margem para conflitos. As políticas redistributivas são de caráter conflituoso e envolve o enfrentamento de questões vinculadas, especialmente, a concentração. Para tanto, buscam a universalização de direitos e o remanejamento de recursos entre os grupos da sociedade. As políticas regulatórias destinam-se ao estabelecimento de comportamentos entre os atores, com vista a efetuar ajustes considerados satisfatórios em determinada política ou setor de atividade econômica. Estas políticas envolvem a burocracia e políticos, assim como dependem do grau de influência de atores e grupos de interesse. E, por sua vez, as políticas constitutivas ou estruturadoras

---

<sup>3</sup> Para consulta de outras tipologias de política pública ver Secchi (2013), o qual apresenta uma sistematização das seguintes tipologias: Wilson (1983), Gustafsson (1983), Gormley (1986), Bozeman e Pandey (2004).

referem-se a políticas e regras que conformam a dinâmica da política. Por conseguinte, as políticas constitutivas possuem implicações na condução dos tipos anteriores de política (LOWI, 1964; FREY, 2000; SOUZA, 2006; SECCHI, 2013). Para o objeto de estudo do presente trabalho, destacam-se a combinação entre as políticas distributivas e regulatórias.

Por fim, direciona-se a discussão desta seção para o ciclo de política pública (*policy cycle*). Suas primeiras contribuições foram dadas por Lasswell, em 1956, ao considerar estágios enquanto processo de modelagem do ciclo político. As propostas de Lasswell estiveram centradas nos momentos funcionais que determinam a política ou o programa de um governo (DELEON, 1999; JANN; WEGRICH, 2007).

A partir da perspectiva de ciclo, as políticas públicas são analisadas em distintos momentos ou fases interdependentes. Existem diferentes contribuições e abordagens quanto ao aprofundamento das fases do ciclo político que variam gradualmente, mantendo, em geral, cinco momentos, a saber:

- i) Identificação de problemas;
- ii) Conformação da agenda;
- iii) Formulação;
- iv) Implementação; e
- v) Avaliação.

No primeiro momento, faz-se necessário o reconhecimento de um problema público que tanto demande a intervenção do Estado quanto seja tomado como foco de ação pelo mesmo (JANN; WEGRICH, 2007). De acordo com Dias e Matos (2012, p. 68), um problema público necessariamente é uma construção social<sup>4</sup> que passa por três momentos conexos, a saber: “primeiro, adquire certo nível de generalidade como problema público; depois adquire reconhecimento social; e, em terceiro lugar, torna-se susceptível de ser parte da agenda política a ser institucionalizada”. Isso se constitui na configuração da agenda, o segundo momento, ou seja, consiste na lista de assuntos que serão foco de atenção governamental. As agendas são conformadas a partir de estratégias adotadas por atores sociais – que estão

---

<sup>4</sup> Por outra linha argumentativa, destaca-se a contribuição de Bourdieu (1989), na obra “O poder simbólico”. Ao pensar o poder – e também o problema – enquanto construção social, o autor chama a atenção ao fato de que “diferentes classes e fracções de classes estão envolvidas numa luta propriamente simbólica para imporem a definição do mundo social mais conforme aos seus interesses, e imporem o campo das tomadas de posições ideológicas reproduzindo em forma transfigurada o campo das posições sociais” (BOURDIEU, 1989, p. 11). Para maior detalhamento consultar: BOURDIEU, Pierre. Sobre o poder simbólico. In: \_\_\_\_\_. **O poder simbólico**. (tradução de Fernando Tomaz). Rio de Janeiro: Editora Bertrand, 1989. p. 7-16.



constantemente influenciando e moldando o desenvolvimento da política – para inserção de problemas e questões que irão compor a agenda (JANN; WEGRICH, 2007).

No terceiro momento, os problemas são vinculados à alternativas de solução e transformados em programas de governo, com a definição de objetivos e estratégias de ação. A etapa da implementação envolve uma situação paradoxal, pois se considera a existência de uma lacuna entre a definição de estratégias e objetivos e sua real execução e consequente impacto final. Ou seja, não existem garantias de que os objetivos iniciais serão estritamente seguidos e executados, pois suas intenções podem ser mudadas, distorcidas, atrasadas ou bloqueadas. E por fim, o momento da avaliação consiste na verificação do alcance dos objetivos, dos impactos pretendidos e consequentemente na resolução/redução dos problemas pré-estabelecidos. Contudo, a avaliação não está restrita apenas à fase final da política, mas pode ser aplicada em todo o processo de elaboração de uma determinada política pública (JANN; WEGRICH, 2007).

De acordo com Hill (2005), o modelo de ciclo de políticas públicas contribui tanto para o entendimento do processo político, através de uma análise desagregada das fases, quanto para simplificação da complexidade que envolve as políticas públicas. O autor também destaca que as fases do ciclo da política não se configuram isoladamente, podendo ocorrer *feedback* entre as distintas fases. Por outro lado, Howlett, Ramesh e Perl (2013) e Secchi (2013) consideram que embora o modelo de ciclo de políticas públicas facilite a compreensão analítica de uma política pública, estas podem apresentar uma dinâmica distinta. Neste caso, as fases do ciclo podem encontrar-se misturadas, algumas omitidas e não se apresentam necessariamente em uma sequência linear, exemplo disso pode ser observado com o modelo “*garbage can*”<sup>5</sup>, onde soluções prévias são utilizadas para resolução de um problema.

Tendo em vista o objeto de estudo do presente trabalho, a seção seguinte apresenta uma discussão mais detalhada sobre a fase de conformação da agenda decisória e alguns modelos de análise de política pública.

---

<sup>5</sup> O *garbage can model* (modelo da “lata de lixo”) parte da concepção de que as organizações produzem e descartam várias soluções para resolução de problemas que surgem ao longo de sua história. O descarte de soluções não é definitivo, ficando nos arquivos e na memória da organização. Na medida em que novos problemas surgem, soluções podem ser recuperadas e encontradas na “lata de lixo” da organização. Nesta perspectiva, “os problemas e suas possibilidades de solução são componentes desvinculados, separados e, principalmente, que não são os problemas que geram propostas de solução, mas sim as soluções já existentes na ‘lata de lixo’ das organizações que se impõem aos problemas, quando eles aparecem” (RUA; ROMANINI, 2014, p. 76).

## 2.2 CONFORMAÇÃO DA AGENDA DECISÓRIA E MODELOS DE ANÁLISE

Uma das principais questões envolvidas na discussão sobre o processo de conformação de uma agenda decisória refere-se à forma de inserção de um problema nesta que, por conseguinte, será alvo de atuação e atenção do governo. Para tanto, inicialmente cabem algumas considerações a respeito dos tipos de agendas, originárias a partir da interação do jogo social entre atores que perseguem e defendem seus interesses e projetos políticos.

Birkland (2007, p. 63) define agendas como “uma coleção de problemas, entendimentos de causas, símbolos, soluções e outros elementos de problemas públicos que atinjam a atenção de membros governamentais e seus funcionários públicos”. Para Secchi (2013, p. 46), a agenda “pode tomar forma de um programa de governo, um planejamento orçamentário, um estatuto partidário ou, ainda, de uma simples lista de assuntos que o comitê editorial de um jornal entende como importantes”.

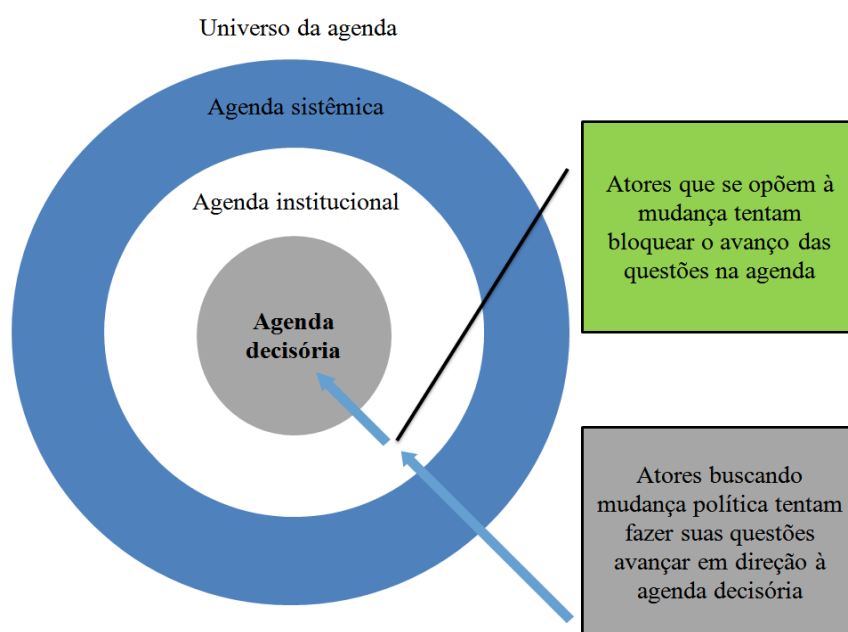
As agendas são construídas e pautadas em um campo de interesse político, que abrange concepções, disputas e relações de poder diversas entre os atores envolvidos, caracterizando-se em interações e relações conflituosas com margem para contestação social (SERAFIM; DIAS, 2012; BAGATTOLLI, 2013). Neste contexto, as políticas públicas caracterizam-se por manifestações da priorização de agendas, podendo ser observadas e classificadas em três níveis ou tipos, conforme destacado por Birkland (2007) e Kingdon (2014):

- 1) Pública ou sistêmica, que compreende as inquietações de atores sociais diversos e que não foram priorizadas pelos governantes;
- 2) Governamental ou institucional, abrange temas compatíveis com o interesse dos atores que conduzem a estrutura do Estado; e
- 3) Decisória, são as questões incorporadas à agenda e que receberão atenção por parte do governo.

Além desses três tipos de agendas, Birkland (2007) chama a atenção para a existência de um nível mais abrangente que corresponde ao universo da agenda. Este nível compreende todas as ideias possíveis de discussão em uma sociedade ou no sistema político. A depender dos costumes e normas sociais de uma determinada sociedade, algumas ideias não alcançam sequer o nível da agenda sistêmica, pois se configuram como inadmissíveis socialmente e politicamente.

Os diferentes níveis de agendas se relacionam e são configuradas a partir da interação e competição entre os atores. Os problemas e soluções avançam (ou retrocedem) em direção à agenda decisória tanto a partir de atores que buscam estratégias de mudança política – por meio da incorporação e/ou manutenção de questões de interesse no espaço limitado das agendas<sup>6</sup> – quanto por meio de atores que divergem sobre a mudança política. Neste último caso, os atores trabalham para dificultar que questões se movam da agenda sistêmica para a agenda institucional. Cabe ainda considerar que na medida em que um problema recebe atenção por parte do governo, os atores continuam em situação de alerta para pleitear a interpretação – especialmente quanto às causas e políticas para resolução do problema – e manutenção de seus interesses na agenda (BIRKLAND, 2007). A figura 2 ilustra esse movimento de questões ao longo das agendas.

**Figura 2 – Níveis da agenda**



Fonte: Adaptado pelo autor, a partir de Birkland (2007, p. 64).

É importante também destacar, conforme apontado por Cobb e Elder (1995), que as questões priorizadas pelo governo em uma agenda podem ser divididas em duas categorias: questões antigas e questões novas. As questões antigas possuem um delineamento de alternativas de ação maior e se subdividem em mais dois elementos: itens habituais (que

<sup>6</sup> As agendas possuem espaço limitado devido tanto à disponibilidade de recursos quanto a incapacidade, por parte do governo, de abordar todos os problemas e soluções possíveis em um determinado momento temporal (BIRKLAND, 2007).

sofrem revisão regular) e itens recorrentes (possuem alguma periodicidade). Já as questões novas correspondem aos elementos com flexibilidade na interpretação, pois não possuem um desenvolvimento pré-definido. Subdividem-se em: questões automáticas ou espontâneas (ações tomadas em casos específicos) e itens canalizados (inclusos na agenda a partir da mobilização de atores).

No que concerne à conformação da agenda decisória – a que será foco de maior parte da nossa análise –, dois modelos têm ganhado destaque no campo de análise de políticas públicas com vistas às tentativas de explicação dos fatores que levam agentes a atribuir atenção a alguns temas em detrimento de outros, assim como a priorizar ou negligenciar determinados assuntos na agenda política. Os modelos são o de Múltiplos Fluxos de John Kingdon e o de Equilíbrio Pontuado de Frank Baumgartner e Brian Jones (CAPELLA, 2005). Deste modo, apresentamos na sequência os principais aspectos de incentivo e de obstáculos sobre a forma de inscrição de um problema na agenda política de acordo com as referidas abordagens.

### 2.2.1 Modelo de Múltiplos Fluxos

O modelo de Múltiplos Fluxos, concebido por Kingdon (1995), concentra-se em aprofundar a discussão a respeito do estabelecimento da agenda governamental a partir dos participantes e dos processos (ou fluxos) pelos quais os atores se utilizam para exercer influência nas agendas. Estes atores influenciam o estabelecimento das agendas ou propõe alternativas de soluções para problemas específicos, os que consideram relevantes, sempre que surge uma oportunidade de inserção. Nesta perspectiva, três dinâmicas de fluxos de processos, em que os participantes podem se envolver, são considerados:

- 1) Problemas (*problems*);
- 2) Políticas (*policies*); e
- 3) Política (*politics*).

Ou seja, “as pessoas reconhecem os problemas, geram propostas de mudanças por meio de políticas públicas e se envolvem em atividades políticas, tais como campanhas eleitorais ou grupos de pressão e *lobbies*” (KINGDON, 1995, p. 105). Esses fluxos apresentam-se de forma independente, mas, em determinados momentos críticos, a própria dinâmica dos fluxos converge e provoca mudanças na agenda (CAPELLA, 2005).

Os atores (ou participantes) são considerados diferentes dos fluxos. Contudo, o envolvimento de atores em cada um dos fluxos (ou sua especialização em algum específico) pode gerar incentivo ou obstáculos para inserção de um problema na agenda política. Incentivo quando conseguem inserir um tema no topo da agenda e obstáculo quando reduzem as chances de determinado assunto ou alternativa chegar à agenda e ser priorizada (KINGDON, 1995). Os três fluxos são explicados na sequência.

#### 2.2.1.1 Fluxo de problemas (*problems stream*)

Na explicação por meio do fluxo de problemas (*problems*), Kingdon (1995) considera que os meios pelos quais os atores conhecem determinadas situações, assim como as formas em que as mesmas se configuram em problemas, contribuem para entender o porquê de algumas questões receberem mais atenção do que outras. A transformação de situações ou condições em problemas ocorre por meio de interpretações e construções sociais com o uso de indicadores (para evidenciar a existência de determinada situação), dos eventos-foco (para chamar a atenção para assuntos passageiros, a exemplo de um desastre, crise ou símbolo) e o conhecimento de situações por meio de *feedback* (dos programas já existentes, seja por vias formais ou por meios informais).

Por outro lado, Cobb e Elder (1995, p. 96) consideram que um problema compreende um “conflito entre dois ou mais identificáveis grupos sobre questões processuais ou materiais, centrados na distribuição de posições ou recursos”. Nesta perspectiva, os autores identificam quatro meios de criação de problemas, conforme segue:

- i) Conflito entre um ou mais atores, sendo movido especialmente por situação desfavorável entre alguma das partes;
- ii) Criação de problemas para ganho próprio, sendo chamados de exploradores;
- iii) Evento inesperado, também denominado de reatores circunstanciais; e
- iv) Problemas gerados por atores sem a pretensão de ganho próprio, sendo chamados de benfeitores.

Vale destacar que estas categorias de criação de problemas não são mutuamente exclusivas. Neste caso, os atores sociais podem acionar um problema por motivos distintos (COBB; ELDER, 1995).

Os mecanismos que desencadeiam eventos imprevistos e que, conseqüentemente, acionam problemas compreendem dispositivos presentes em eventos internos (catástrofe natural; acontecimento humano imprevisto; mudança tecnológica; desequilíbrio na distribuição de recursos; e mudanças ambientais) e em eventos externos (guerras; inovações em tecnologia de armas; conflito internacional; e mudança na sociedade mundial). Nesta perspectiva, um problema é constituído a partir da interação entre atores que identificam situações que merecem atenção pública e o dispositivo que utilizam para acionar e dar visibilidade ao problema (COBB; ELDER, 1995).

#### 2.2.1.2 Fluxo da política (*politics stream*)

O estabelecimento de uma agenda por meio do fluxo da política (*politics*) admite que os desdobramentos e eventos que ocorrem no cenário político são importantes e constituem-se como fortes formadores de agendas. É por meio da dinâmica da política que os participantes constroem coalizões ou consenso via barganhas e negociações políticas (KINGDON, 1995).

É importante destacar que eventos políticos acontecem de acordo com uma dinâmica e regras próprias. Ou seja, mudanças no cenário político são percebidas pelos participantes, as “eleições trazem novos governos e novas configurações partidárias ou ideológicas ao Congresso, e grupos de interesse de vários tipos pressionam (ou não conseguem pressionar) o governo com suas demandas” (KINGDON, 1995, p. 107).

Neste contexto, três elementos do fluxo da política possuem e exercem influência na inscrição, mudança ou bloqueio de problemas na agenda política, conforme destacado por Kingdon (1995) e Capella (2005):

- i) Clima nacional, decorrente do compartilhamento de ideias similares e de um ambiente favorável para incentivo de algumas ideias em detrimento de outras;
- ii) Mudanças dentro do próprio governo, onde as principais mudanças podem envolver cargos estratégicos, a gestão de órgãos e a composição do Congresso; e
- iii) Forças políticas organizadas, com destaque para os grupos de interesse e pressão. O consenso entre estas forças organizadas em torno de uma proposta de política possibilita um ambiente favorável para mudanças na agenda. Em situação contrária, a mudança de uma agenda pode ser conduzida com conflitos entre alguns setores econômicos, grupos de interesses e o governo.

Cabe ainda destacar, que o clima político para uma mudança na agenda decisória é determinado por “grupos de pressão, a opinião pública, as pressões do legislativo e das agências administrativas, os movimentos sociais, o processo eleitoral [...], podendo tanto favorecer uma mudança, quanto restringi-la” (CAPELLA, 2005, p. 10).

### 2.2.1.3 Fluxo de políticas (*policies stream*)

A explicação da mudança da agenda por meio do fluxo de políticas (*policies* ou *policy*) atribui importância à busca de soluções e alternativas, assim como a dinâmica das ideias. Para tanto, Kingdon (1995) chama a atenção para os atores visíveis (a exemplo de presidente, assessores de alto escalão e dentre outros), que são os responsáveis pela definição da agenda e os atores invisíveis<sup>7</sup> (burocratas, acadêmicos, pesquisadores e dentre outros), que possuem influência na escolha de soluções e alternativas. Em muitos casos, a comunidade de atores invisíveis primeiro gera as ideias para depois tentar relacioná-las com os problemas enquanto possíveis soluções.

Por conseguinte, o modelo de Kingdon atribui importância às comunidades políticas que compartilham ideias em uma área específica de política. Dentre as características dessas comunidades tem-se o número limitado de especialistas e a elevada integração entre seus membros, especialmente para difusão de propostas consideradas viáveis para posterior seleção de ideias entre os tomadores de decisão (CAPELLA, 2005; CAPELLA; BRASIL, 2015).

O processo de aceitação de uma ideia requer uma forte defesa e difusão da mesma entre os atores de determinada área. Isso ocorre por meio do processo de persuasão com vista para a conscientização e convencimento de sua viabilidade. Essa perspectiva ganha ênfase no modelo de Kingdon por considerar que as ideias que conseguem sobreviver, no processo de seleção ou “filtro”, formam uma lista de alternativas que podem chegar a ser escolhidas pelos atores visíveis (KINGDON, 1995; CAPELLA, 2005).

Também vale ressaltar que a conformação de problemas em uma agenda decisória pode resultar em conflitos abertos, encobertos ou latentes. Esses conflitos ajudam a compreender a distribuição de poder entre os atores envolvidos e sua influência na inserção ou alteração de questões particulares em uma agenda decisória. O que distingue os conflitos

---

<sup>7</sup> A seção 2.3 apresenta uma discussão mais detalhada sobre estes dois tipos de atores (visíveis e invisíveis) e sobre outros tipos presentes nas arenas políticas e de decisão.

encobertos dos latentes é o fato de que neste último os atores mais fracos não percebem a situação de dominação e nem os problemas que podem ser prejudiciais para si, onde seu poder de influência será menor por conta da coerção velada (LUKES, 2005; BAGATTOLLI, 2013).

O quadro 2 apresenta uma síntese dos mecanismos e elementos que exercem influência para *input* de problemas na agenda decisória, a partir de cada um dos processos e fluxos do modelo de Kingdon.

**Quadro 2 – Modelo de Múltiplos Fluxos: mecanismos de *input* de questões na agenda decisória**

Fluxo	Mecanismos de <i>input</i>
Problemas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Indicadores</li> <li>- Eventos-foco (desastres, crises ou símbolos)</li> <li>- <i>Feedback</i> das ações e programas governamentais</li> </ul>
Política	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Clima nacional (cenário político)</li> <li>- Mudanças dentro do próprio governo</li> <li>- Forças políticas organizadas</li> </ul>
Políticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Soluções e alternativas</li> <li>- Dinâmica das ideias</li> </ul>

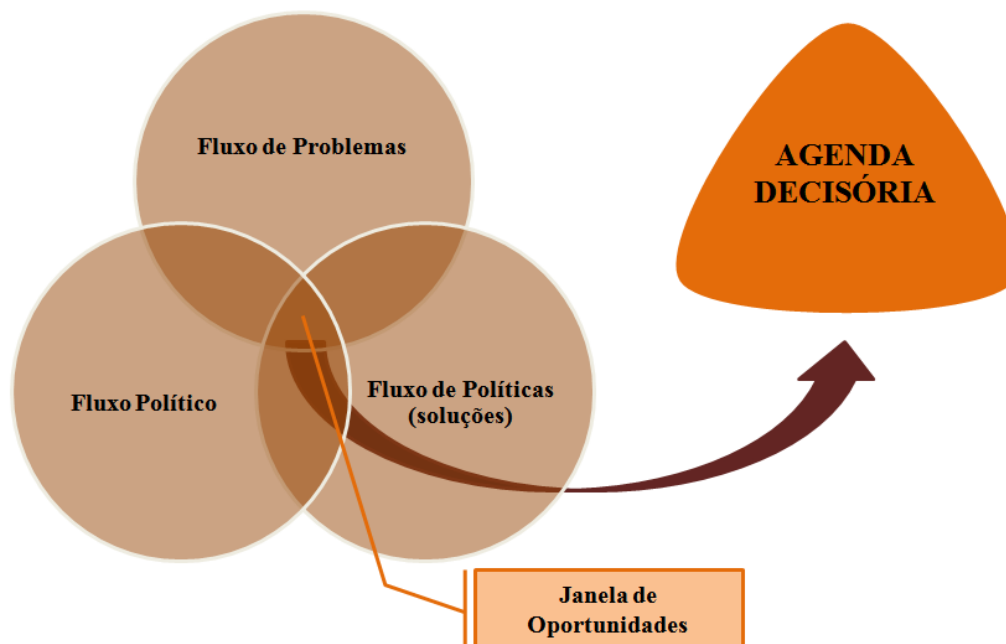
Fonte: Elaboração do autor, a partir de Kingdon (1995).

Pelo modelo de Múltiplos Fluxos, as mudanças na agenda ocorrem especialmente com a convergência ou junção dos três fluxos (problemas, políticas e política), que aumentam a possibilidade de um tema ser priorizado e inserido em uma agenda decisória. Essa convergência se dar com a abertura de janelas de oportunidade para políticas públicas (*policy windows*) que, por sua vez, são abertas pela influência dos fluxos de problemas e de política. Devido a esse caráter assumido e aos eventos que ocorrem no interior desses dois fluxos, a abertura de janelas de oportunidades para mudança na agenda ocorre por meio de eventos previstos (o processo eleitoral, por exemplo) ou de eventos imprevistos (a exemplo de um desastre), que aumenta a possibilidade de um tema ser priorizado e inserido em uma agenda decisória (KINGDON, 1995).

Na figura 3, abaixo, apresenta-se uma tentativa de sistematização da discussão do modelo de Múltiplos Fluxos de John Kingdon.



**Figura 3 – Modelo de Múltiplos Fluxos: convergência dos fluxos e formação da agenda decisória**



Fonte: Elaboração do autor, com base em Kingdon (1995).

Cabe ainda destacar o papel dos empreendedores de políticas (*policy entrepreneurs*) em reunir os fluxos e introduzir determinadas políticas no topo de uma agenda decisória, dada a existência de janelas de oportunidades. Esses empreendedores dispõem de recursos diversos e forte articulação política, podendo encontrar-se dentro ou fora do governo e sua articulação se dá por meio de relações de troca ou perspectiva de ganhos futuro (KINGDON, 1995; CAPELLA, 2005).

### 2.2.2 Modelo de Equilíbrio Pontuado

O modelo de Equilíbrio Pontuado, proposto por Baumgartner e Jones, apresenta considerações sobre a dinâmica institucional no processo de formulação de uma agenda – com isso, o modelo enfatiza um ponto de complementaridade à discussão feita por Kingdon no modelo de Múltiplos Fluxos. Contudo, também apresentam semelhanças e diferenças em alguns outros pontos sobre o processo de inscrição de um problema na agenda (BAUMGARTNER; GREEN-PEDERSEN; JONES, 2006; CAPELLA, 2005).

Baumgartner e Jones partem do pressuposto de que os processos políticos e suas consequentes mudanças ocorrem tanto de forma lenta quanto, em alguns momentos, de forma rápida. Ou seja, existem momentos de estabilidade e incrementalismo nas mudanças, assim

como há momentos em que esse processo lento é interrompido para se processar mudanças em grande escala. Esse é o elemento central que o modelo de Equilíbrio Pontuado busca explicar. Devido à existência de racionalidade limitada entre os indivíduos e o surgimento de várias questões (ou situações) políticas, o modelo considera que a atuação e o processamento dessas questões ocorrem em dois campos: os subsistemas e macrossistema. Nos subsistemas, o governo encarrega os agentes governamentais de conduzir paralelamente grande parte das questões. Enquanto que o macrossistema restringe-se ao processamento de poucas questões, sendo conduzidas de forma sequencial pelos líderes governamentais (CAPELLA, 2005; RUA; ROMANINI, 2014).

É importante destacar que os subsistemas de política correspondem a subunidades do sistema político, ou seja, são os espaços político-administrativos. Esses espaços, compostos por instituições e atores diversos, são fundamentais para a compreensão da formulação das políticas. Para uma melhor percepção dos subsistemas, duas outras dimensões são destacadas: o macrossistema e o microssistema. No âmbito do macrossistema, as decisões tomadas impactam consideravelmente a sociedade e o sistema político. Por envolver questões controversas e amplos interesses de indivíduos e grupos, suas ações têm muita visibilidade entre a mídia e a opinião pública. Por outro lado, as ações no âmbito do microssistema despertam pouca atenção pública e reúnem poucos tomadores de decisões, tendo em vista que se trata de decisões de complexidade técnica (CAPELLA; BRASIL 2015).

A figura 4 apresenta uma sistematização das três dimensões relacionadas à produção de uma política pública.

**Figura 4 – Dimensões do Sistema Político**

<b>Microssistema</b>	<b>Subsistema</b>	<b>Macrossistema</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Processos de decisão centralizados e invisíveis.</li> <li>• Baixo nível de conflito.</li> <li>• Pequeno número de participantes.</li> <li>• Envolve decisões de alta complexidade técnica que geralmente não despertam a atenção do público.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atores interagem em redes de relacionamento, a partir de áreas específicas de política pública. O alcance de interesses ocorre por meio de estratégias de persuasão e barganha.</li> <li>• Baixo nível de conflito.</li> <li>• Baixa visibilidade das decisões.</li> <li>• Envolve baixa quantidade de participantes nas decisões.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Discussões que afetam a estrutura de poder de uma política pública.</li> <li>• Alto nível de conflito.</li> <li>• Grande número de participantes com múltiplos interesses.</li> <li>• Envolve decisões centrais (ex.: orçamento), geralmente controversas e de alta visibilidade.</li> </ul>

Fonte: Elaboração do autor, a partir de Capella e Brasil (2015).

Os subsistemas encontram-se situados entre o macrosistema e o microsistema. Grande parte das questões está concentrada no subsistema, onde atores e arranjos institucionais se vinculam a temas de interesse específico de política pública e interagem por meio de redes de relacionamento. No processo de produção de políticas públicas, as questões movimentam-se ao longo dos três subsistemas (CAPELLA; BRASIL 2015).

Os subsistemas apresentam-se em situação de equilíbrio e estabilidade devido ao fato de que mudanças oriundas de argumentação negativa são desencorajadas por não apresentarem ganhos para alguns atores políticos. Contudo, “em alguns ‘momentos críticos’, o equilíbrio pode ser pontuado por períodos de rápida mudança. Esses momentos têm início quando a atenção a uma questão rompe os limites do subsistema e chega ao macrosistema político” (CAPELLA, 2005, p. 28).

Diversas questões geradas por comunidades específicas são foco de atenção nos subsistemas, contudo apenas algumas conseguem chegar ao macrosistema e, conseqüentemente, ser foco de atenção na agenda decisória. O que facilita a transição de uma questão do subsistema para tornar-se um problema no macrosistema é a existência de um monopólio de políticas que prevalece em determinado subsistema. Assim sendo, os atores procuram estabelecer monopólios relacionados a entendimento político sobre uma determinada política. Os monopólios são construídos pela estrutura institucional e por uma ideia associada à instituição, sendo fortemente defendida e compartilhada por uma comunidade específica, assim como reforçada pelo arranjo institucional que optam por questões em detrimento de outras (BAUMGARTNER; GREEN-PEDERSEN; JONES, 2006; CAPELLA, 2005).

O que possibilita a criação e manutenção de um monopólio é a concepção de uma imagem política (*policy image*), a qual se configura a partir de “ideias que sustentam os arranjos institucionais, permitindo que o entendimento acerca da política (*policy*) seja comunicado de forma simples e direta entre os membros de uma comunidade” (CAPELLA, 2005, p. 25). Essa disseminação das questões via imagem política é essencial para o acesso de uma questão ao macrosistema e, por conseguinte, para a rápida mudança de uma agenda. A mobilização em torno de uma ideia e o conseqüente desenvolvimento de uma imagem política ocorre a partir do uso de informações empíricas e de recursos emotivos (CAPELLA, 2005; RUA; ROMANINI, 2014).

A *policy image* constitui-se em um elemento importante tanto para a ligação de problemas a soluções quanto para a própria dinâmica de definição de ambos. Para tanto, o contexto institucional não deve ser desconsiderado, pois são nas arenas políticas (*policy*

*venue*) que a difusão de problemas e soluções ocorre para posterior tomada de decisão das autoridades (BAUMGARTNER; GREEN-PEDERSEN; JONES, 2006; CAPELLA, 2005). Cabe também destacar que a não tomada de decisão configura-se em uma decisão deliberada e, portanto, pode ser suscetível a análise. Neste aspecto, a observação de uma não decisão pode contribuir para a compreensão da priorização de agendas e para o exame da tomada de decisão (BACHRACH; BARATZ, 1963).

Assim como no modelo de Múltiplos Fluxos, Baumgartner e Jones admitem a existência de empreendedores políticos para fazer a conexão entre soluções e problemas. Contudo, como visto acima, o modelo de Equilíbrio Pontuado considera o papel dos arranjos institucionais e da *policy image* para o processo de inscrição de um problema na agenda decisória. A depender da imagem política construída e difundida, bem como de sua associação com a estrutura institucional, questões podem ser priorizadas em detrimento de outras. Portanto, esses são os elementos que dificultam ou facilitam a chegada de um problema na agenda decisória.

Feitas essas considerações a respeito da forma de inserção de um problema na agenda decisória, a seção seguinte apresenta uma discussão sobre os atores e os recursos de poder. Por constituírem-se como potenciais agentes envolvidos em disputas e relações de poder para inscrição de um problema ou elevação de um interesse na agenda decisória, os atores e os recursos de poder configuram-se como elementos fundamentais para compreensão da conformação de agendas.

## 2.3 ATORES E RECURSOS DE PODER

Os diversos momentos do ciclo de uma política pública envolvem resultados de diferentes interações entre atores, com foco tanto na identificação e incorporação de questões na agenda política quanto na resolução de um problema tomado como público. Além da observação dos atores mais ativos, considerados dinâmicos e empreendedores, Knoepfel *et al.* (2007a) destaca a importância de também considerar potenciais ações dos atores passivos, que se constituem em importantes interações para a compreensão da condução e desenvolvimento de uma determinada política.

A identificação do comportamento de atores depende da consciência de seus interesses, da capacidade de mobilização de recursos, do estabelecimento de coalizões para

defenderem seus direitos e interesses, bem como do conjunto de suas decisões estratégicas (que corresponde à tomada de posição ou a escolha de manter-se fora da arena de decisão). Esses são elementos importantes a serem levantados por analistas para compreensão da forma de interação e de conflitos entre diferentes tipos de atores envolvidos em uma política pública (KNOEPFEL *et al.*, 2007a). Ou seja, exige o estabelecimento e identificação das questões que estão em jogo em determinada política, dos atores envolvidos (públicos e privados, visíveis ou invisíveis) e o grupo-alvo de possíveis beneficiários direta ou indiretamente (impactados negativa ou positivamente).

Conforme o problema coletivo perseguido, os atores possuem potencial para participar da arena política e de decisão, podendo influenciar a maneira em que a política pública é concebida e implementada. Para tanto, Knoepfel *et al.* (2007a) considera que o termo ator pode ser utilizado para referir-se a: 1) um indivíduo; 2) vários indivíduos; 3) uma entidade jurídica; ou 4) um grupo social. Vale destacar que esses três últimos grupos são compostos de vários indivíduos e considerados como um único ator por compartilharem e perseguirem, em geral, ideias, interesses, valores e objetivos comuns.

Uma primeira distinção possível entre os atores consiste entre os de natureza pública e privada. Os atores públicos exercem funções e mobilizam recursos públicos, podendo compreender, em geral, as categorias de políticos e burocratas. Por políticos compreende-se a posição de atores resultantes de mandatos eletivos e participantes de partidos políticos. Enquanto que burocratas são os atores que ocupam cargos que demandam certo nível de conhecimento especializado (RUA, 1997). Além desses atores, Miliband (1983) destaca o papel das pessoas que ocupam posições de dirigentes em instituições que formam o sistema estatal, composto pelo: 1) governo; 2) administração (que envolve a burocracia e vários órgãos); 3) forças militares (aparelho coercitivo); 4) judiciário; e 5) assembleias legislativas. Neste contexto, o poder estatal é manifestado pelos dirigentes das instituições supracitadas e se constituem como a elite estatal que, por conseguinte, também merecem ser observados.

Entre os atores privados, pertencentes à esfera sócio-econômica e sócio-cultural, podem-se mencionar os empresários e os trabalhadores que, em ambos os casos, possuem capacidade de influenciar nas políticas públicas com intensidade e graus variados. Os empresários afetam diretamente a economia por meio do controle de atividades ligadas a produção, ao mercado, a oferta de empregos, dentre outros fatores. Já os trabalhadores exercem influência por meio da ação organizada e de sindicatos de classe (RUA, 1997; KNOEPFEL *et al.*, 2007a).

Esses atores também podem ser divididos entre três níveis de atores afetados, conforme indicado por Lowi (1964) e Knoepfel *et al.* (2007a):

- a) Grupos-alvo, que consiste nos atores foco da política e cujo comportamento objetiva-se alterar para resolução de um problema tomado como público;
- b) Beneficiários finais, que compreendem os atores diretamente afetados por determinada situação problemática e onde se espera que a intervenção da política possa resultar na melhoria de sua situação; e
- c) Terceiros, refere-se aos atores indiretamente afetados por determinada política (positiva ou negativamente impactados), onde sua situação pessoal e/ou coletiva poderá ser alterada sem ter sido o foco direto de determinada política pública.

Dadas estas definições, o chamado triângulo de atores (ou de base) compreende as autoridades político-administrativas, grupos-alvo e beneficiários finais. Estes constituem os três pontos principais do triângulo, enquanto que o grupo de terceiros, negativa e positivamente afetados, está em situação secundária dos dois últimos pontos (KNOEPFEL *et al.*, 2007a) – conforme expresso na figura 5.

**Figura 5 – Triângulo dos atores políticos**



Fonte: Adaptado pelo autor, a partir de Knoepfel *et al.* (2007a, p. 57).

Cabe destacar que tanto a classe empresarial quanto a classe de trabalhadores podem manifestar seu poder de influência de forma isolada ou coletiva. O grau de influência e pressão desses grupos de interesse está condicionado à importância, organização e posição estratégica de atuação do setor que representam e atuam. Nesse sentido, Knoepfel *et al.* (2007a) destaca que a arena política de interação dos atores não é neutra, sendo determinada,

dentre outros fatores, pela lógica do Estado, onde cada vez mais políticas têm sido concebidas e geridas por atores públicos e privados. Nesta perspectiva, a ação das atividades do Estado pode vir a autorizar ou privilegiar determinados grupos em detrimento de outros, gerando assim barreiras a entrada no âmbito de competição política. Isso caracteriza o que Offe (1989) chama de “*status* público”, conferidos a determinados grupos de interesse, neste caso as corporações, para atuar e representar interesses de determinado setor de atividade. Alguns grupos de interesse recebem atribuições de funções “semipúblicas” ou “públicas”, regulando o tipo e a abrangência de suas atividades. Esses grupos são considerados importantes por afetar mudanças em curso no sistema de representação de interesses e por contribuir para a resolução de conflitos existentes.

Nesta perspectiva, a nova questão política que surge no neocorporativismo, com a reordenação do sistema de representação de interesses, atribui importância a cooperação entre grupos de interesses e o governo, em que aos primeiros são impostos certo grau de autocontrole, disciplina e responsabilidade. Além disso, as organizações representativas são incluídas e transformadas em *componentes integrantes* dos mecanismos em que as políticas públicas são formuladas. É importante também destacar o duplo efeito que a atribuição de status político (ou institucionalização) a grupos de interesse provoca. Por um lado, esses grupos ganham certas vantagens ou privilégios, e, por outro lado, devem aceitar certas limitações e obrigações de restrição (OFFE, 1989).

Esta perspectiva neocorporativista de representação de interesse concedido a determinados atores remete a mudanças ocorridas nas relações de intermediação entre Estado e grupos de interesse. Por outro lado, diferencia-se da abordagem pluralista por esta caracterizar o Estado enquanto agente passivo e considerar a existência de vários grupos de interesses sociais, cada um dispondo de recursos diversos para influenciar decisões. Já a abordagem corporativista atribui e reconhece a capacidade do Estado em moldar e organizar os grupos de interesses, tanto por meio da constituição e institucionalização quanto da definição da representação do conjunto de interesses (CAWSON, 1994).

Outra distinção de atores considera o nível de sua exposição pública, remetendo-se aos atores visíveis e aos atores invisíveis. Os primeiros são considerados visíveis por receber expressiva atenção tanto da imprensa quanto do público, a exemplo do presidente da República, dirigentes de alto escalão e líderes parlamentares, de partidos políticos, de movimentos sociais e de organizações setoriais. Enquanto que os segundos são considerados invisíveis por não receber atenção pública e midiática sobre os seus atos cotidianos, a exemplo de burocratas, consultores, acadêmicos e assessores de dirigentes estatais. Além

disso, a principal influência dos atores invisíveis se concentra no processo de identificação de problemas e na elaboração de um conjunto de soluções e alternativas para determinado problema. Contudo, são os atores visíveis que tendem a definir a agenda de política a ser perseguida (KINGDON, 1995; CAPELLA, 2005; RUA, 2009).

Ainda no contexto dos atores, cabe destacar os fatores determinantes que interferem no seu comportamento. Estes fatores estão ligados a autonomia limitada, ao contexto social e constrangimentos institucionais e a racionalidade limitada. Ou seja, o comportamento de um ator não é fixo, possuindo uma margem de descrição e manobra; envolvem certo grau de liberdade (parcialmente autônomos) para desenvolver estratégias e mecanismos táticos ou para adotar um *comportamento orientado*. O contexto institucional e social também deve ser observado enquanto variável presente nas decisões e ações dos atores. Deste modo, os atores tanto possuem limitações racionais quanto motivações múltiplas, ou seja, por um lado estão preocupados com as consequências de suas decisões e de outros atores, adaptando-se constantemente ao jogo de interação na arena política, e por outro lado possuem motivações diversas, incluindo as necessidades pessoais e coletivas (KNOEPFEL *et al.*, 2007a).

Para reforçar a discussão supracitada sobre os diferentes tipos de atores, assim como as possíveis interações e conflitos, cabe agora discorrer sobre o conjunto de recursos de poder que os atores dispõem e têm acesso para promover seus interesses. Essa discussão faz-se necessária para auxiliar na compreensão do porque alguns atores têm mais acesso do que outros à incorporação de problemas em uma agenda política.

Neste contexto, os recursos de poder disponíveis possuem uma importância significativa na medida em que exercem influência sobre os resultados de uma determinada política. Além dos tradicionais recursos políticos (lei, dinheiro e pessoal), recentemente outros elementos passaram a ser considerados por analistas. Considerando-se que os recursos possuem pesos relativos e variam de uma política para outra, Knoepfel *et al.* (2007b) consideram e analisam dez tipos de recursos que os atores, públicos e privados, podem utilizar para mobilização no processo de formulação e implementação de políticas, a saber:

- 1) Lei: consiste na fonte de legitimação para o desenvolvimento das ações públicas, delimita os objetivos, o comportamento de atores e a utilização de outros recursos;
- 2) Pessoal: pode ser de natureza quantitativa ou qualitativa, compreendendo funções de recrutamento e treinamento;
- 3) Dinheiro: fundamental para a manifestação real de poder político de um ator. Embora utilizado em todos os tipos de política (distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas), em algumas este recurso pode apresentar maior centralidade.



- 4) Informação: importante para o processo de tomada de decisão e compreende a capacidade de intervenção dos atores, públicos e privados, a partir de conhecimentos sobre o problema em questão, entretanto, são escassos e possuem distribuição desigual entre os atores;
- 5) Organização: entendida como a capacidade organizativa, onde cada tipo de organização adotada exerce contribuição diferente para a gestão dos outros recursos e para o sucesso de uma determinada política;
- 6) Consenso: baseia-se em confiança e sua ausência possibilita a criação de conflitos e obstáculos;
- 7) Tempo: configura-se como um elemento fundamental relacionado aos conflitos presentes na implementação de uma política. Cabe também destacar a distribuição desigual deste recurso entre os agentes públicos e entre grupos sociais. Por conta das funções que ocupam, os agentes públicos contam com maior disponibilidade de tempo do que os grupos sociais, que em geral estão vinculados a atividades voluntárias.
- 8) Infraestrutura: compreende os bens tangíveis e/ou os bens que estão disponíveis para os atores públicos. É também o meio em que ocorre a comunicação entre a organização administrativa do Estado e os cidadãos;
- 9) Apoio político: refere-se à importância da maioria parlamentar ou popular na aceitabilidade da política em questão;
- 10) Força: consiste no uso e restrição pela força física, evidenciado nas políticas de segurança ou de defesa.

Embora em algum momento os atores possam, potencialmente, ter acesso a qualquer um desses recursos, os mesmos costumam apresentar-se distribuídos de forma desigual na arena política e nos diferentes momentos que envolvem o ciclo de uma política pública. Além disso, os efeitos da disponibilidade de recursos sobre os resultados das políticas irão depender da produção, gestão, exploração, combinação, substituição e troca de recursos disponíveis. Essas são interações possíveis de ocorrer e utilizadas pelos atores para o alcance dos seus objetivos (KNOEPFEL *et al.*, 2007b).

Cabe também destacar que não existe um consenso na literatura sobre o papel que a mídia exerce e dependendo da interpretação que é dada pode ser considerada como “um ator, um recurso de poder e um canal de expressão de interesses” (RUA, 1997, p. 5). Contudo, ainda que a mídia não possua uma atuação direta, a mesma não pode ser desconsiderada tendo

em vista o seu potencial de influência e mobilização de outros atores, pois possuem “um grande poder de formar a agenda de demandas públicas, de chamar a atenção do público para problemas diversos, [...] enfim, de influir sobre as opiniões e valores da massa popular” (Ibidem, p. 5).

A partir da discussão levantada sobre o envolvimento de atores em uma política pública, chama-se a atenção para a importância da identificação dos diferentes tipos de atores, formas de interação e os conflitos existentes. Assim como para a disponibilidade e distribuição de recursos de poder entre os atores; ou seja, se essa distribuição se dá de forma mais pulverizada ou concentrada entre alguns poucos atores. Esses são elementos importantes para a compreensão e análise das questões que envolvem os diferentes momentos de uma política pública. E como destacado por Rua (1997, p. 5), o olhar para os atores requer do analista o estabelecimento de “quem pode ganhar ou perder com tal política, quem tem seus interesses diretamente afetados pelas decisões e ações que compõem a política em questão”, ou seja, uma espécie de mapeamento das principais questões que estão envolvidas em um jogo social e político.

## 2.4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Neste capítulo procurou-se apresentar uma discussão de alguns dos principais aspectos conceituais relacionados a uma política pública. Apesar da diversidade e complexidade de elementos que formam o conceito, adotou-se às abordagens estatísticas, ou seja, os enfoques que consideram política pública enquanto ação conduzida pelo aparato do Estado.

No que concerne ao conteúdo das políticas públicas, a tipologia apresentada por Lowi (1964) dispõe de uma distinção interessante e útil quanto ao tipo de política fruto de tomada de decisão pública. Dentre as quatro tipologias apresentadas – e que fazem menção à intencionalidade, ao comportamento dos atores políticos e aos potenciais resultados desejados – para o presente trabalho destacam-se a combinação entre as políticas distributivas e regulatórias. As políticas distributivas remetendo-se a concessão de benefícios concentrados em poucos grupos de atores. Como exemplo de benefícios tem-se os subsídios, incentivos e renúncias fiscais. Enquanto que as políticas regulatórias centram-se no estabelecimento de comportamentos que podem favorecer determinados atores, setores econômicos e regiões em

detrimentos de outros. Como exemplo deste tipo de política tem-se as legislações que estabelecem regras de funcionamento e políticas de estímulo fiscal a determinados setores de atividade econômica. Estes dois tipos de políticas apresentam-se de forma complementar e para sua aprovação estão sujeitas a conflitos abertos, encobertos ou latentes presentes na arena política, a partir da interação de grupos de pressão e *lobbies*.

A partir da concepção de análise de política pública por meio de distintos momentos em um ciclo de política, considerou-se a fase de conformação da agenda decisória. A escolha deste momento do ciclo de política pública deu-se pelo fato do mesmo reunir um conjunto de elementos que possibilita um olhar direcionado para o reconhecimento de problemas e o processo de tomada de decisão que, por conseguinte, condicionam a priorização de um tema na agenda decisória pelo governo. Portanto, trata-se de uma fase do ciclo que versa sobre a intencionalidade do Estado em dar resposta a um determinado problema.

O modelo de Múltiplos Fluxos de John Kingdon será utilizado para análise da dinâmica de inserção de um problema na agenda decisória do governo. Essa dinâmica é observada a partir de três fluxos de processos (problemas, política e políticas) e do envolvimento e influência de atores no estabelecimento de agendas. Assim sendo, considera-se que a inscrição de um problema na agenda política decorre da convergência dos três fluxos de processos, a partir da abertura de janelas de oportunidades.

Embora se considere que a política pública é concebida no âmbito institucional e legal do Estado, o reconhecimento e a inserção de um problema na agenda decisória do governo transcorre de diferentes níveis de constrangimentos e influência de atores presentes na arena política. E conforme exposto, o nível de influência dos atores e a capacidade de inserção de um problema na agenda decisória estão condicionados aos potenciais recursos de poder disponíveis para promoção de seus interesses. Neste contexto, a disponibilidade e acesso a recursos de poder induzem os resultados esperados de uma determinada política.

### **3 DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO E INDUSTRIALIZAÇÃO NA AMÉRICA LATINA E NO BRASIL**

Neste capítulo apresentam-se breves considerações contextuais relacionadas à discussão sobre desenvolvimento e industrialização na América Latina e no Brasil. Cabe destacar que não se pretende aqui realizar um ensaio completo do debate conceitual e da formulação de políticas para o desenvolvimento nos países latino-americanos, apenas fornecer ao leitor elementos que o situe, cronologicamente, no campo de discussão proposto. Isso se torna necessário para a compreensão da configuração e dos elementos que marcam as políticas industriais e de desenvolvimento no Brasil, bem como o retorno da discussão sobre desenvolvimento em uma perspectiva regional.

Nesse sentido, as primeiras seções tratam do conjunto dos agregados relacionados à origem e desencadeamento das discussões sobre desenvolvimento e industrialização na América Latina; as discrepâncias existentes entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos – por meio da concepção centro-periferia; e a percepção da estratégia de industrialização, defendida pela CEPAL, enquanto alternativa para superação do subdesenvolvimento e dependência em relação aos países desenvolvidos.

No que concerne à política industrial brasileira, aborda-se os principais aspectos e características que marcam o desenvolvimento e a adoção de políticas, implícitas e explícitas, direcionadas para o setor industrial. A discussão tanto chama a atenção para a utilização de instrumentos de proteção e estímulo à indústria, o posicionamento dos países desenvolvidos frente aos países periféricos, assim como o vazio de políticas industriais nas décadas de 1980 e 1990, quanto para a adoção sistemática de políticas de desenvolvimento industrial – atreladas a políticas de comércio exterior, inovação e desenvolvimento regional – a partir dos anos 2000.

Por um lado, o enfoque histórico, atribuído à discussão, possibilita um olhar ampliado para as particularidades que acompanham as tentativas de desenvolvimento e industrialização. E por outro lado, a discussão também contribui para a compreensão do processo de concentração industrial, do ponto de vista regional, na zona da mata norte do Estado de Pernambuco, no município de Goiana, em período recente. Neste caso, considerando-se, desde já, que o desenvolvimento no nível local também se encontra, de alguma forma, associado a especificidades do âmbito regional e nacional, e estes do global.

### 3.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO

Ao longo da história do pensamento econômico, os debates sobre industrialização, em geral, apresentam este processo enquanto meio necessário para promoção e acesso ao desenvolvimento socioeconômico. Além disso, as ideias de crescimento econômico e progresso também dominaram os debates sobre a temática do desenvolvimento. Na obra de vários economistas clássicos – especialmente em Adam Smith, Thomas Malthus, Jean-Baptiste Say, David Ricardo e John Stuart Mill – a discussão sobre desenvolvimento esteve direcionada para a elevação da riqueza material, sendo posteriormente deslocada para o aumento da renda *per capita*, via modelos de crescimento econômico em Robert Solow e Sir Henry Roy Forbes Harrod e Evsey Domar, ou simplesmente modelo Harrod-Domar (THEIS, 2008).

Antes mesmo da generalização da expressão desenvolvimento em meados do século XX, o termo progresso foi predominante dois séculos antes. Progresso remetendo-se à esperança de dias melhores e a consequências temporais, onde o vínculo contínuo dos fenômenos remete a uma ruptura com elementos considerados ultrapassados e, conseqüentemente, ao surgimento de algo novo ou a uma situação melhor do que a até então existente. A maior ênfase do desenvolvimento para a dimensão econômica vai aos poucos a distinguindo de progresso. Nesse contexto, “ao ganhar um significado cada vez caracteristicamente econômico, o conceito de desenvolvimento tornou-se expressão da dominação engendrada pela burguesia, interessada na aceleração do processo de acumulação de capital” (THEIS, 2008, p. 260).

Conquanto, o período entre e pós-guerras mundiais<sup>8</sup> marca uma mudança significativa na discussão e na compreensão sobre desenvolvimento, especialmente devido à intensificação dos problemas sociais exacerbados com os grandes conflitos mundiais – podendo-se destacar o desemprego, a miséria, as desigualdades sociais decorrentes da concentração de renda, dentre outros. Cabe ainda mencionar a mudança de concepção de atuação do Estado, através do chamado desenvolvimentismo. Por um lado, com uma intervenção estatal direta na correção das distorções econômicas e sociais aprofundadas pelas crises e, por outro lado, na atuação para conformação de estratégias de desenvolvimento econômico envolvendo políticas nacionais e internacionais (SOUZA, 2005).

---

<sup>8</sup> Primeira Guerra Mundial (1914-1918) e Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Além da grande depressão econômica no período entre guerras (Crise de 1929).

O desenvolvimento econômico, compreendido enquanto fenômeno histórico que ocorre a partir da revolução capitalista desencadeada nos estados-nação<sup>9</sup>, apresenta três características principais, a saber: a) acumulação de capital; b) incorporação de inovações tecnológicas e; c) elevação da produtividade (crescimento sustentado da renda por habitante). Quando iniciado, torna-se um processo auto-sustentado pelos mecanismos de mercado gerados pelo próprio sistema capitalista, com estímulos constantes para elevação do estoque de capital e de conhecimentos tecnológicos (BRESSER-PEREIRA, 2006a).

A utilização desses elementos, por parte do Estado, é vista como decisiva para os níveis de desenvolvimento econômico e, conseqüentemente, para a sobrevivência de empresas via mercado por natureza competitivo. No que se refere às grandes empresas, Celso Furtado, já em 1974, destacava o seu papel estruturador no âmbito do sistema capitalista. E, conforme veremos ao decorrer do presente trabalho, o Estado continua a desempenhar papel decisivo no processo de acumulação, tendo como foco de ação, sobremaneira, as grandes empresas e o mercado.

Para o alcance das três características do desenvolvimento econômico supracitadas, Bresser-Pereira (2006a) considera importante o papel das instituições positivas. Ou seja, os preceitos construídos socialmente e organizados pelo Estado para promoção do desenvolvimento e dos mercados. Estas instituições podem ser tanto as formais (através de um conjunto de regras e políticas estabelecidas por leis) quanto as informais (que estão relacionadas às experiências sociais e aos costumes). A conformação dessas instituições e das políticas econômicas em um projeto/estratégia nacional de desenvolvimento configura-se como elemento fundamental para aprofundamento do desenvolvimento capitalista e, por conseguinte, para o enfrentamento da concorrência internacional.

Sendo assim, o projeto nacional deve ser conduzido pelo Estado e por suas diversas instituições, considerando-se dois vetores principais: os fatores econômicos e os fatores políticos. Vale ressaltar que estes vetores constituem-se como fundamentais para reversão das externalidades negativas geradas e agravadas com as reformas neoliberais. Para tanto, o projeto nacional deveria contar tanto com a formulação de estratégias e caminhos próprios

---

<sup>9</sup> Pela definição de Bresser-Pereira (2006a, p. 5), estado-nação corresponde aos estados nacionais ou aos próprios países; isto é, “o ente territorial soberano formado por uma nação, um estado e um território”. Por nação, o autor a considera como “uma sociedade que compartilha um destino comum” e Estado como “a organização com poder para definir a lei, e a própria ordem jurídica que este estado garante”. Essa distinção apresentada pelo autor dá-se pelo fato de que o Estado possui uma natureza dupla: instituição organizacional e instituição normativa. Na primeira instituição possui a prerrogativa de legislar e tributar, por exemplo. Enquanto na segunda, dota-se do próprio “regime político-constitucional”.

para o desenvolvimento, abstendo-se de políticas impostas por países desenvolvidos e/ou de organismos multilaterais, quanto com o consenso dos atores representativos internos (empresários, trabalhadores, políticos, técnicos governamentais) (BOSCHI; GAITÁN, 2008). Por conseguinte, ao defenderem o papel estatal na construção de um projeto nacional de desenvolvimento, Bresser-Pereira (2006a), Boschi e Gaitán (2008) estabelecem concomitantemente uma crítica à noção de Estado mínimo, podendo ser resumidas em um trecho do primeiro autor, onde afirma que

desde os anos 40 do século passado, quando a moderna teoria econômica do desenvolvimento afinal se definiu, foi ficando claro que instituições ‘positivas’, que facilitem o processo de acumulação de capital e de incorporação de progresso técnico, são fundamentais para o desenvolvimento: que o estado, na sua qualidade de principal instituição normativa de uma sociedade moderna, torna-se, na sua outra qualidade de instituição organizacional, o instrumento por excelência de ação coletiva da nação para promover o desenvolvimento econômico se esta é suficientemente forte para formular uma estratégia nacional (BRESSER-PEREIRA, 2006a, p. 2).

Não obstante, o processo de desenvolvimento econômico acontece no âmbito dos Estados modernos nacionais, sendo precedidos por grandes acontecimentos, a saber: a) Revolução Agrícola no século XIII, que introduziu o arado e aumentou a capacidade produtiva, possibilitando assim a transferência do excedente gerado para os setores de comércio e da indústria; b) Revolução Comercial no século XVI, que através das grandes navegações formaram uma rede de comércio (as cidades-estados) com maior circulação de mercadorias; e c) Revolução Industrial no século XVIII, sendo impulsionada pelo acúmulo de riqueza para a produção da manufatura e a formação de mercados seguros. Para tanto, a mudança dos mercados locais para os grandes mercados nacionais foi decorrente de uma estratégia política e econômica que culminou com os modernos estados-nação. Estes, por sua vez, passaram a viabilizar e perseguir o processo de desenvolvimento capitalista, via estratégias de industrialização<sup>10</sup> (BRESSER-PEREIRA, 2006a).

A acumulação produtiva decorrente da expansão do modo de produção capitalista, e por intermédio da burguesia – especialmente com a consolidação do núcleo industrial a partir da Revolução Industrial – marca a história européia e resulta no impulso posterior de todo o sistema econômico. Apesar da concentração geográfica do primeiro núcleo industrial, o mesmo também possibilitou efeitos expansivos que se fizeram sentir em importantes áreas de

---

<sup>10</sup> A exemplo da “garantia da propriedade e dos contratos, a proteção da indústria nacional, e os mais variados sistemas de estímulo ao investimento produtivo, e também através da institucionalização da educação pública universal que permitirá o aumento da produtividade em toda a economia” (BRESSER-PEREIRA, 2006a, p. 4).

crescimento, contribuindo, em termos materiais, para a unificação da civilização mundial (FURTADO, 2013a).

Três eixos de expansão do núcleo industrial, e de consequente transformação social, são destacados, a saber: 1) *ampliação e complexificação do núcleo inicial*, envolvendo a busca de controle das atividades produtivas por parte da burguesia e tentativas, pelos grupos hegemônicos, de divisão dos mercados; 2) *ocupação dos territórios de clima temperado, de baixa densidade demográfica*, visando à ampliação dos recursos naturais com ganhos constantes e crescentes de escala. Isso ocorreu a partir da ampliação geográfica do centro do capitalismo, com o deslocamento de europeus para América do Norte, Oceania e África do Sul e; 3) *ampliação dos circuitos comerciais conduzindo à formação de um sistema de divisão internacional do trabalho*, em que para ter acesso aos mercados centrais, países com meios econômicos mais diversos são condicionados à especialização (FURTADO, 2013a).

A respeito do último eixo, Furtado (2013a, p. 73-74) considera que “as regiões que nesse quadro de transformações tiveram estruturas econômicas e sociais moldadas no exterior, mediante a especialização do sistema produtivo e a introdução de novos padrões de consumo, viriam a constituir a periferia do sistema”. Nesse sentido, pode-se induzir que “o sistema capitalista se haja estruturado nas polaridades centro-periferia, desenvolvimento-subdesenvolvimento, dominação-dependência” (Ibidem, p. 74), estabelecendo-se enquanto fato histórico e imprescindível para a rápida acumulação de alguns países em detrimento de outros<sup>11</sup>. Por conseguinte, a evolução, ao longo do tempo, das estruturas do sistema capitalista esteve condicionada por este fato histórico.

Não obstante, compete ainda retomar ao termo desenvolvimento econômico e abrir um parêntese quanto ao seu entendimento. Até o momento, sua utilização esteve atrelada à formação da civilização industrial e a necessidade de construção de um projeto nacional de desenvolvimento. Contudo, conforme indicado brevemente, diversas abordagens e discussões sobre a compreensão do desenvolvimento surgiram em meados do século XX, muitas delas indo além de indicadores econômicos e passando a incluir outras variáveis ligadas a questões sociais, humanitárias e ambientais.

Isso é o caso, por exemplo, de Sen (2000) que apresenta uma concepção de desenvolvimento vinculada à expansão das liberdades dos indivíduos. Estando estas, atreladas a ampliação de oportunidades econômicas, assim como a liberdades políticas e sociais. Nesse contexto, defende a atuação estatal, via políticas públicas, para atender às demandas dos

---

<sup>11</sup> Na próxima seção retoma-se a discussão da relação centro-periferia.



indivíduos excluídos socialmente e assim remover os fatores de privação de liberdades. Percebe-se que os argumentos de Sen (2000) transcendem as abordagens tradicionais vinculadas à elevação do Produto Nacional Bruto (PNB). Por conseguinte, desloca a discussão dos meios necessários para o desenvolvimento para os fins que a tornam fundamental, argumentando que “a industrialização, o progresso tecnológico ou a modernização social podem contribuir substancialmente para expandir a liberdade humana, mas ela depende também de outras influências” (SEN, 2000, p. 17).

Ao discutir a questão da “universalização” do desenvolvimento econômico e das pressões geradas pela difusão dos modos de vida de civilizações industriais, Furtado (1974) já indicava para a existência do *mito* do desenvolvimento econômico. Em suas reflexões sobre os mitos existentes no meio científico, e em especial os que envolvem a literatura do desenvolvimento econômico, o autor destaca a influência que os mesmos exercem nas tentativas de compreensão da realidade social. O mito reúne um conjunto de hipóteses que orientam a ótica do panorama extraído da sociedade que, por conseguinte, pode tanto fornecer elementos nítidos sobre determinados aspectos quanto pode influenciar na obstrução de outros problemas encobertos e latentes. No caso do desenvolvimento econômico, o mito desponha-se do pressuposto de sua universalização. Ou seja, na defesa de que os padrões de consumo de países industrializados podem ser acessíveis à massa, em expansão, da população dos países menos desenvolvidos.

Além das disparidades existentes entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, proporcionadas pelo capitalismo industrial, é importante considerar que no interior do segundo grupo de países agravam-se as assimetrias que separam uma minoria com acesso privilegiado as formas de vida de países desenvolvidos e uma massa de excluídos. Nesse sentido, o processo de acumulação, via difusão de formas de vida de civilizações industriais além de implicar em privilégios para uma minoria, tende a propagar pressões sobre recursos não renováveis, assim como a ignorar um conjunto de consequências no meio físico. Por conseguinte, Furtado (1974, p. 75) aponta que “o custo, em termos de depredação do mundo físico, desse estilo de vida, é de tal forma elevado que toda tentativa de generalizá-lo levaria inexoravelmente ao colapso de toda uma civilização, pondo em risco as possibilidades de sobrevivência da espécie humana”.

Sendo assim, é importante ressaltar que o conceito histórico de desenvolvimento econômico, presente nas diversas estratégias e tentativas de desenvolvimento das nações, está intimamente relacionado ao crescimento da renda média por habitante. As experiências históricas, por conseguinte, tem demonstrado que o discurso retórico do desenvolvimento

econômico tende a aprofundar desigualdades no interior de regiões e a potencializar a concentração de renda. Além disso, ressalta-se que o mesmo provoca mudanças de ordem estrutural, institucional e/ou cultural em uma sociedade. Neste contexto, Bresser-Pereira (2006a, p. 17-18) considera que desenvolvimento econômico

É o resultado de uma estratégia nacional que tem como líderes os governantes, como principais agentes os empresários e a burocracia do estado, e como forma de realização a acumulação de capital e a incorporação de conhecimento à produção. Em cada estado nacional sua liderança é exercida pelo governo, que age em estreita relação com os cidadãos e particularmente com os empresários no processo de definir políticas econômicas e instituições legais que promovam o investimento e o aumento da produtividade. Nas democracias modernas, o estado é o instrumento de ação coletiva das sociedades nacionais democráticas, e o governo, enquanto cúpula dirigente do estado, é o grupo de políticos eleitos e de altos burocratas encarregados de formular as políticas que tornarão viável a acumulação de capital e o progresso técnico.

Por fim, cabe destacar que ao promover avanços nos padrões de vida, o desenvolvimento econômico não resolve os problemas emergentes das economias subdesenvolvidas e, portanto, não pode ser compreendido como objetivo político único de uma sociedade. Nas economias nacionais modernas, o desenvolvimento econômico configura-se como um dos cinco objetivos políticos, estando vinculada à segurança, liberdade, justiça social e proteção ambiental. Por conseguinte, Bresser-Pereira (2006a, p. 22) ressalta que o desenvolvimento econômico “é um objetivo fundamental que não se opõe aos outros quatro [objetivos supracitados] no médio prazo, mas que terá que estar sendo permanentemente submetido a compromissos em função dos conflitos de curto prazo”.

Longe de tentar construir uma defesa ao conceito de desenvolvimento econômico, buscou-se aqui apenas destacar sua distinção entre as experiências históricas e os desejos normativos que surgem com novas abordagens e perspectivas para inclusão de questões, por exemplo, relacionadas à melhoria da distribuição de renda. Tendo em mente as considerações apresentadas nesta seção, a próxima seção discute com mais detalhes a relação centro-periferia, fundamental para compreender as assimetrias no processo de desenvolvimento de alguns países em detrimento de outros.

### 3.2 RELAÇÃO CENTRO-PERIFERIA

O atraso na estrutura produtiva e econômica constitui o elemento chave da condição periférica, estando atrelado à especialização e a heterogeneidade produtiva, cuja produção

agrícola e de matérias primas destinam-se a expansão dos países do centro. Enquanto que estes, por sua vez, deveriam atuar na produção industrial, com uma estrutura produtiva e econômica diversificada e homogênea para o seu auto abastecimento, assim como para as demais economias mundiais. Ou seja, a relação estabelecida marca uma divisão de funções no âmbito do comércio externo, com a intercambialidade de matérias-primas por produtos manufaturados (RODRIGUEZ *et al.*, 1995; PREBISCH, 2000).

No que se refere à relação estabelecida entre centro-periferia, Rodriguez *et al.* (1995) destacam seis características, indissociáveis, que reproduzem e realimentam o atraso da estrutura produtiva e econômica nos países periféricos. A primeira característica estrutural do sistema centro-periferia refere-se à desvantagem na geração e incorporação de progresso técnico para os países subdesenvolvidos, sendo justificado pela condição de economia especializada. O próprio processo de mudança de estruturas produtivas nos países periféricos configura-se como intrínseco à especialização, visto que o atraso no processo de industrialização condiciona a incorporação e produção de bens de consumo de tecnologias simples, avançando gradualmente para produtos intermediários e de maior complexidade.

A segunda característica, o baixo crescimento da produtividade do trabalho, decorre fundamentalmente da característica estrutural anterior, somadas também a escalas mínimas de capacidade ociosa e a proporção de mão de obra em indústrias de tecnologia atrasada. A superabundância da força de trabalho, terceira característica, resulta do caráter heterogêneo, onde as tentativas de transformação industrial configuram-se insuficientes diante da grande proporção de mão de obra ocupada em atividades de baixa produtividade (RODRIGUEZ *et al.*, 1995).

A deterioração dos termos de troca, quarta característica, pode ser justificada pela significativa elevação da margem de lucro das indústrias – com consequente concentração de renda – e a elevação de salários reais em longo prazo nos centros. Nos países periféricos o resultado foi de tendência para a elevação do desemprego e de redução dos salários, especialmente vinculado, por um lado, ao excesso de oferta de mão de obra na produção agrícola e, por outro lado, a redução dos preços dos produtos exportados (RODRIGUEZ *et al.*, 1995; CARCANHOLO, 2008). A quinta característica estrutural, diferenciação do produto real médio, decorre da deterioração dos termos de troca e do baixo crescimento médio da produtividade do trabalho, ou seja, pelo baixo produto por trabalhador (ou por habitante) quando comparado aos países centrais. Enquanto que, dado o comprometimento da capacidade de poupança – a sexta característica estrutural do sistema centro-periferia –, o diferencial do produto *per capita* implica na reduzida capacidade e margem de mudança da

estrutura periférica (RODRIGUEZ *et al.*, 1995). Essas características encontram-se sintetizadas no quadro 3.

**Quadro 3 – Características estruturais do sistema centro-periferia**

<b>Características estruturais</b>	<b>Principais aspectos explicativos</b>
1) desvantagem na geração e incorporação de progresso técnico	Economia especializada
2) baixo crescimento da produtividade do trabalho	Decorrente do atraso tecnológico
3) superabundância da força de trabalho	Heterogeneidade de ocupação de mão de obra em atividades de produtividade baixa
4) deterioração dos termos de troca	Diferenciação salarial entre países centrais e periféricos
5) diferenciação do produto real médio	Decorrente da deterioração dos termos de troca, assim como do baixo crescimento da produtividade média do trabalho
6) comprometimento da capacidade de poupança	Distinção do produto <i>per capita</i> e perda de produto potencial

Fonte: Elaboração do autor, com base em Rodriguez *et al.* (1995) e Prebisch (2000).

Não obstante, a polaridade centro-periferia que marca o sistema capitalista aprofundou significativamente o hiato do produto entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento. Como destacado, essa situação também está intimamente relacionada ao sistema de divisão internacional do trabalho, característico na relação centro-periferia e, conseqüentemente, no reforço da relação dominação-dependência (FURTADO, 2013a).

No que concerne ao esquema da divisão internacional do trabalho – que incluía os países latino-americanos no conjunto de países periféricos –, o seu pressuposto enfatizava a geração de ganhos de produtividade para ambos os grupos de países, centrais e periféricos, por meio da redução dos preços dos bens industriais, devido à incorporação de progresso técnico, e do conseqüente aumento da renda. Contudo, o que se observou foi a deterioração dos termos de troca, com tendência de elevação dos preços dos produtos industriais em detrimento dos primários (RODRIGUEZ *et al.*, 1995; PREBISCH, 2000).

Após a crise de 1929, os economistas Raúl Prebisch e Hans Singer chegaram simultaneamente às mesmas conclusões, passando a defender a tese de que a elevação relativa dos preços das importações não acontece apenas em contexto de crise, mas configura-se como uma tendência estrutural do sistema (PREBISCH, 2000). Nesse contexto, os países latino-americanos teriam que vender cada vez mais produtos primários para poder comprar os mesmos bens industriais. Paralelamente, as evidências da queda dos termos de intercâmbio

desafiavam a teoria dominante do comércio internacional, a teoria das vantagens comparativas, do economista clássico David Ricardo<sup>12</sup>.

Esse grupo de autores<sup>13</sup> destaca e critica a desvantagem dos países periféricos frente à premissa básica do esquema da divisão internacional do trabalho e, conseqüentemente, ao avanço do nível tecnológico. Para tanto, a premissa foi dissolvida ao passo em que “os imensos benefícios do desenvolvimento da produtividade não chegaram à periferia numa medida comparável àquela de que logrou desfrutar a população desses grandes países” (PREBISCH, 2000, p. 72). Como a produtividade impacta a margem de poupança, conseqüentemente as diferentes forças de capitalização implicam em um elemento de disparidade que afeta os padrões de vida das massas da população.

O baixo nível desses fatores constitui um verdadeiro círculo vicioso<sup>14</sup> nos países periféricos, que, para ser rompido sem comprimir o consumo das massas, seria necessário a utilização temporária do capital externo. Ainda de acordo com Prebisch (2000, p. 109) “se sua aplicação for eficaz, o aumento da produtividade, ao longo do tempo, permitirá desenvolver a própria poupança e com ela substituir o capital estrangeiro, nas novas inversões exigidas pelas inovações técnicas e pelo crescimento da população”.

No texto que ficou conhecido como o “Manifesto da Cepal”<sup>15</sup>, pelo caráter incisivo das ideias abordadas, Prebisch (2000, p. 71) chama ainda a atenção ao fato de que “a realidade vem destruindo o antigo esquema da divisão internacional do trabalho que, depois de adquirir grande vigor no século XIX, continuou prevalecendo, em termos doutrinários, até data muito recente”. Como já mencionado, o esquema não dava espaço para a industrialização dos países novos, contudo, a conjuntura adversa, em decorrência das guerras mundiais e da recessão econômica, “demonstraram aos países da América Latina suas possibilidades, ensinando-lhes de maneira decisiva o caminho da atividade industrial” (PREBISCH, 2000, p. 71). Nesse sentido, ao adotar medidas de estímulo a produção interna, via substituição de importações, a América Latina tenta romper o esquema de divisão internacional do trabalho, a qual esteve condicionada.

---

<sup>12</sup> Detalhada em seu livro “*The Principles of Political Economy and Taxation*”, em 1817.

<sup>13</sup> Rodriguez *et al.* (1995); Prebisch (2000); Furtado (2013a).

<sup>14</sup> O círculo vicioso apresenta-se da seguinte forma: “a produtividade desses países é muito baixa, porque falta capital; e falta capital por ser muito estreita a margem de poupança, em virtude dessa baixa produtividade” (PREBISCH, 2000, p. 109).

<sup>15</sup> Escrito pelo consultor da Cepal Raúl Prebisch, em 1949, e inicialmente apresentado na Conferência de Havana (maio de 1949). (FURTADO, 2013b).

No que concerne ao processo de substituição de importações, vale destacar que o mesmo potencializou decisivamente a acumulação de capital e a reprodução do consumo das civilizações industriais nos países periféricos, através do que Furtado (1974) considerou como a reprodução de “miniaturas” de sistemas industriais. Ou seja, “na prática essa miniaturização assume a forma de instalação no país em questão de uma série de subsidiárias de empresas dos países cêntricos, o que reforça a tendência para reprodução de padrões de consumo de sociedades de muito mais elevado nível de renda média” (FURTADO, 1974, p. 27-28). Note-se, desde já, que essa afirmação continua muito contemporânea ao pensar o desencadeamento dos processos de industrialização dos países subdesenvolvidos, situação pela qual o presente trabalho também chama à atenção ao concentrar-se em aspectos que levaram a conformação do Polo Automotivo da FCA no Estado de Pernambuco.

Ainda nestas primeiras contribuições para o pensamento sobre desenvolvimento dos países latino-americanos, Prebisch (2000) enfatiza que a alternativa pela industrialização não impossibilita o desenvolvimento da produção primária, tendo em vista que este é fornecedor de divisas. Entretanto, a elevação da renda *per capita* e do padrão de vida da população, assim como as significativas medidas protecionistas dos países centrais, configuram-se como limites ao processo de industrialização dos países periféricos.

De forma complementar aos argumentos de Prebisch, Furtado (2013a) destaca dois elementos, interligados entre si, que o sistema de divisão internacional do trabalho possibilita aos países centrais: a) a anulação de obstáculos ao processo de acumulação; e b) a origem de excedentes. Os excedentes retidos na periferia do sistema, especialmente recursos naturais e mão de obra, proporciona consideráveis ganhos de produtividade para expansão do processo acumulativo nos países centrais. O quadro 4, abaixo, sistematiza quatro formas de apropriação do excedente desencadeado pelo esquema da divisão internacional do trabalho.

**Quadro 4 – Apropriação de excedentes gerados pela divisão internacional do trabalho**

<b>Forma de apropriação do excedente</b>	<b>Características</b>
1. Exclusivamente em benefício do centro	Controle do setor produtivo e da atividade política local pelo exterior
2. Parte apropriada por um segmento da classe dominante local	Aproximação de uma burguesia local com os interesses externos. A burguesia compreende os beneficiários locais do excedente que operam junto com a iniciativa de países centrais
3. Parte apropriada por grupos locais	Ampliação da esfera de ação dos grupos locais, a exemplo da destruição de atividades artesanais preexistentes e disputas de espaço ocupado por interesses estrangeiros (em setores de exportação, importação e financeiro)
4. Parte apropriada pelo Estado	Domínio por forças sociais e importância no desenvolvimento de atividades no âmbito da internacionalização da economia

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Furtado (2013a).

As experiências históricas das periferias indicam para a interação e combinação entre as quatro situações de apropriação de excedentes (FURTADO, 2013a). Mesmo com o rompimento do esquema da divisão internacional do trabalho, a partir dos processos de substituição de importação, as quatro formas de apropriação de excedentes continuam, direta ou indiretamente, presentes nas tentativas de industrialização dos países periféricos. Seja na importância e peso relativo do Estado na condução de grandes projetos e na atividade econômica, seja na atuação conjunta de interesses da burguesia local com a iniciativa externa, esses elementos também contribuem para o debate contemporâneo da configuração da “civilização industrial”, vinculado, por sua vez, aos padrões de modernidade<sup>16</sup> dos países centrais.

Na próxima seção direciona-se a discussão para a defesa da industrialização enquanto elemento alternativo para redução das disparidades entre centro e periferia, assim como se destaca a importância e influência do pensamento cepalino no contexto dos países latino-americanos.

### 3.3 A DEFESA DA INDUSTRIALIZAÇÃO E A EVOLUÇÃO DO PENSAMENTO CEPALINO

A criação da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL)<sup>17</sup>, em 1948, marca uma importante fase de sistematização do pensamento teórico e de discussões sobre as possibilidades de promoção do desenvolvimento econômico e social da região (CEPAL, 2017). No contexto da realidade observada até então nos países latino-americanos, a equipe da nova comissão da Organização das Nações Unidas (ONU), a Cepal, passou a sustentar a defesa da industrialização, ainda que seu surgimento tenha sido em condições anômalas e caracterizada por muitos como uma industrialização “artificial” e de “altos custos”

---

<sup>16</sup> Padrões de modernidade gerados fundamentalmente pela forma de viver, induzido pela industrialização dos países centrais (FURTADO, 2013a).

<sup>17</sup> Com sede em Santiago do Chile, a Cepal foi criada pela resolução 106 (VI) do Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas (ONU). Inicialmente esteve concentrada na promoção e assessoramento às ações de desenvolvimento econômico dos países latino-americanos. Em 1984 suas ações ampliaram-se para os países do Caribe, agregando também a busca pela promoção do desenvolvimento social e sustentável (CEPAL, 2017).

(FURTADO, 2013b). A ênfase na defesa da industrialização, entre os economistas cepalinos, ocorre a partir da compreensão de que “ela não constitui um fim em si, mas é o único meio de que estes dispõem para ir captando uma parte do fruto do progresso técnico e elevando progressivamente o padrão de vida das massas” (PREBISCH, 2000, p. 72).

A esse respeito, chama-se a atenção para a condição de *vulnerabilidade externa* que acompanhou o crescimento das economias latino-americanas. Em fins do século XIX e início do século XX, o crescimento observado nas economias dos países latino-americanos esteve fortemente vinculado à exportação de produtos primários, cuja demanda dependia, e era reflexo, do dinamismo da economia dos países em processo de industrialização. A situação vulnerável ao contexto externo, portanto, configurou-se pela grande instabilidade vinculada a demanda de tais produtos no mercado internacional. No pós-crise de 1929, a situação de vulnerabilidade intensificou as pressões internas, levando os governos a adotarem uma série de instrumentos e de políticas protecionistas<sup>18</sup> (FURTADO, 2013b).

A partir de então, difunde-se a consciência de que a redução da instabilidade no comércio externo estaria atrelada a busca da industrialização, via maior diversificação dos fatores produtivos. Conforme argumentado por Furtado (2013b, p. 92), o processo de industrialização dos países latino-americanos não se constituía em uma situação anômala, mas “era a saída encontrada na prática para minimizar os efeitos da depressão vinda do exterior e mesmo para lograr absorver o crescimento natural da população ou a mão de obra liberada pela penetração da técnica moderna nas atividades primárias”. Nesse sentido, embora existissem diversos argumentos que atribuíam ao desencadeamento da industrialização latino-americana aspectos de baixa competitividade e de custos elevados, cabiam esforços para modernizar o setor industrial enquanto elemento central para superação da situação de vulnerabilidade externa.

Diferentes aspectos marcam o processo de industrialização da América Latina, o momento histórico em que a industrialização é desencadeada, o padrão de mercado, o sistema político, os recursos naturais e a dinâmica populacional são alguns deles. No que concerne ao momento histórico de desencadeamento da industrialização, por exemplo, verifica-se que os países latino-americanos se caracterizam por uma industrialização tardia e imitativa (FURTADO, 1984; FAJNZYLBER, 1990).

---

<sup>18</sup> De acordo com Furtado (2013b, p. 86-87), “quase todos os governos foram forçados a suspender o serviço da dívida externa, e muitos introduziram mecanismos de controle de câmbio, passando a racionar as importações com vistas a defender o nível de emprego e a assegurar o mínimo de gastos públicos e de investimentos”.



De acordo com Fajnzylber (1990) a expressão genérica tardia envolve tanto países cujos processos de desenvolvimento industrial ocorreram, em algum grau, em fins do século XIX, com ações interrompidas pela primeira guerra mundial e a crise dos anos trinta; quanto países cujas ações só apareceram após a segunda guerra mundial. Enquanto que o desenvolvimento imitativo, segundo Furtado (1984), contribuiu para reforçar elementos de opressão social e de elitismo na sociedade, especialmente ao destacar que “o processo de acumulação foi posto a serviço da modernização desbrida do estilo de vida dos estamentos sociais de rendas médias e altas, desatendendo-se a satisfação das necessidades mais elementares da massa da população” (FURTADO, 1984, p. 27).

Pode-se argumentar também que o processo imitativo é condicionado pelo retardamento do processo industrial, onde se defende a ideia de que quanto mais tarde um país alcança níveis consideráveis de industrialização, maiores são as possibilidades dos mesmos acessarem tecnologias avançadas (FAJNZYLBBER, 1990). Contudo, a linha tênue entre sociedades pré-industriais e industriais continua sendo, ao que tudo indica, o processo de concentração, desigualdades e, conseqüentemente, de conflitos e tensões sociais, abertos e latentes, que ocorrem no interior de cada país e de suas regiões.

Quatro características comuns são destacadas, por Fajnzylber (1990), para o processo de industrialização dos países latino-americanos, que, por conseguinte, definem um padrão de industrialização para a América Latina, a saber:

- i) Inserção internacional via matérias primas;
- ii) Industrialização orientada pelo mercado interno;
- iii) Padrão de consumo baseado nos países avançados e;
- iv) Escassa valorização social e precária liderança do empresariado nacional.

O primeiro recurso do padrão de industrialização remete para uma forte participação no comércio externo de ganhos superavitários com recursos naturais e um conseqüente déficit em setores manufatureiros, exceto para o caso do Brasil<sup>19</sup> a partir do início da década de 1980. Cabe ressaltar que o déficit no setor manufatureiro esteve centrado em setores de grande dinamismo e de conteúdo tecnológico, a exemplo da indústria automotiva, química e de bens de capital (FAJNZYLBBER, 1990).

---

<sup>19</sup> Diversas interpretações são observadas sobre o caso específico do Brasil, a exemplo da contração do mercado interno no período, dinamismo das importações dos EUA e até mesmo o esforço de investimento do Brasil ao longo da década de 1970 (FAJNZYLBBER, 1990).

O segundo padrão de industrialização esteve direcionado, e foi impulsionado, para o abastecimento do mercado interno. A baixa exportação da produção industrial dos países latino-americanos e seu direcionamento para o mercado interno é justificado pela escassa tecnologia vincula a produto, processo e a fabricação, salvo exceções particulares de períodos, setores e de países. Nesse sentido, os processos de substituição de importações configuraram-se como componente fundamental de um padrão de industrialização voltado para o mercado interno, observado não só a partir das experiências históricas dos países da América Latina, mas também nos países atualmente desenvolvidos (FAJNZYLBER, 1990).

A terceira característica de industrialização, o padrão de consumo baseado em países avançados, em especial os Estados Unidos, configura-se como um desejo de reprodução do modo de vida destes. Por conseguinte, a ânsia pela imitação compreende tanto o consumo quanto a produção interna, podendo-se destacar o caso clássico dos automóveis, onde o fomento para o desenvolvimento da indústria automobilística configura-se como estratégia e política de industrialização típica de muitos países de industrialização tardia, como é o caso do Brasil. Ainda que em contexto e dimensões diversas, essa tendência de padrão de consumo ainda apresenta-se bastante atual, especialmente ao observar as políticas conduzidas para desenvolvimento inter-regional, como é o caso do estímulo a indústria automobilística para a região Nordeste do Brasil – objeto de análise do presente trabalho. As experiências dos países latino-americanos demonstram que o foco para atingir os padrões de consumo americano voltou-se, por muito tempo, para a reprodução de objetos ao invés da criação de bases de investimento em pesquisa e desenvolvimento (P&D). Fajnzylber (1990, p. 20) enfatiza essa questão ao apontar que “na América Latina tem-se transplantado os objetos físicos em maior medida do que os conhecimentos e as instituições necessárias para projetar, produzir e adaptá-los às condições locais”.

E no quarto padrão de industrialização, escassa valorização social e precária liderança do empresariado nacional, destacam-se o fato de que, em geral, os setores industriais mais dinâmicos não são conduzidos por empresas nacionais. Na América Latina a liderança de tais setores está concentrada nas empresas transnacionais, enquanto que “as empresas públicas se encarregam de ramos de infraestrutura, e as empresas privadas nacionais estão relegadas as atividades indústrias de menor dinamismo e complexidade tecnológica e a produção de serviços” (FAJNZYLBER, 1990, p. 26).

Em situação contrária, muitos países de industrialização tardia e países desenvolvidos, a exemplo da Coreia do Sul, tiveram uma forte participação do Estado na articulação de suas empresas nacionais, embora que formados por conglomerados pequenos e

poderosos (BOSCHI; GAITÁN, 2008). Isso reflete na valorização da capacidade de criação do empresariado nacional, apontado por Fajnzylber (1990) como a valorização social dos mesmos. Por conseguinte, a participação de empresas transnacionais, no caso da Coréia do Sul, ocorreu de forma reduzida. No contexto de evolução do capitalismo, observam-se significativas relações de poder entre o Estado e as grandes empresas. Por um lado, o Estado com a prerrogativa de normatização e regulação de atividades econômicas e, por outro lado, as grandes empresas com forte influência e controle da expansão das economias por meio de transações internacionais. O controle exercido pelas grandes empresas ocorre via domínio da inovação, operações realizadas internacionalmente e acesso facilitado ao mercado financeiro internacional (FURTADO, 1974).

Ao também apontarem para as peculiaridades históricas do padrão de industrialização dos países latino-americanos, Traspdini e Mandarinó (2013, p. 18) destacam fatores centrais do processo de desenvolvimento enquanto elemento endógeno e com tentativa de dinamização tecnológica. Alguns desses fatores são similares as características apontadas por Fajnzylber, a saber: “modernização tardia, na acomodação do mercado interno estruturado na desigualdade social, na continuidade da condição primário-exportadora e na precariedade inovadora do empresário nacional”.

As quatro características comuns ao padrão de industrialização dos países latino-americanos, destacadas por Fajnzylber (1990), estão fortemente interligadas e reforçam-se mutuamente. A discussão para formulação de novas estratégias de industrialização deve, portanto, considerar esses elementos tanto de forma interdependente quanto tratá-los conjuntamente. Essas características, que marcam o padrão de industrialização, também refletem uma debilidade no que o autor considera como o *núcleo endógeno da dinamização tecnológica*. Nesse sentido, a modificação do padrão de industrialização requer, necessariamente, uma maior articulação dos meios que integram o subsistema do núcleo supracitado, assim como uma maior integração dos recursos disponíveis em sociedades específicas e em seus respectivos setores industriais.

Não obstante, ao apresentar uma síntese do quadro analítico da CEPAL em meio século de existência, Bielschowsky (2000) chama a atenção para o princípio normativo das contribuições do pensamento cepalino, a ideia desenvolvimentista ou nacional-desenvolvimentista. Ou seja, a necessidade de atuação estatal no âmbito do desenvolvimento econômico dos países latino-americanos, tendo papel central na formulação e viabilização de políticas de desenvolvimento nas condições periféricas da região.

A partir de estratégias e de políticas pró-industrialização<sup>20</sup>, o Estado seria o agente responsável por planejar e conduzir ações de estímulo a industrialização interna, visando, de acordo com Carcanholo (2008), tanto superar a condição de subdesenvolvimento quanto à redução da dependência aos mercados externos. Vale ressaltar que alguns argumentos críticos acompanharam a forma de industrialização defendida pela CEPAL para os países periféricos, tanto pelo fato do Estado ser considerado neutro<sup>21</sup> quanto pelo elemento distintivo entre desenvolvimento e subdesenvolvimento ser meramente quantitativo (RODRIGUEZ *et al.*, 1995; RAMOS, 1997; CARCANHOLO, 2008).

Cinco fases acompanham a evolução do pensamento sobre as possibilidades de desenvolvimento da América Latina, de 1950 a 1990. Os principais elementos e temas abordados são compilados no âmbito da análise histórico-estruturalista<sup>22</sup>, principal instrumental analítico da CEPAL ao pensar o desenvolvimento dos países periféricos. A sistematização da produção intelectual da CEPAL é facilitada pela utilização do mesmo enfoque metodológico que acompanha as cinco décadas, variando apenas o contexto histórico de análise, assim como também pela presença de “ideias-forças” comuns nas produções intelectuais. Bielschowsky (2000) destaca que longe de representar falta de unidade em suas teses, evidencia-se a adaptação e introdução de novas teses conforme momento e evolução histórica da região.

O quadro 5, abaixo, reúne os elementos analíticos que acompanharam o pensamento cepalino ao longo das décadas de 1950 a 1990 e que serão brevemente discutidas na sequência.

---

<sup>20</sup> Inicialmente vinculadas ao processo de substituição de importações.

<sup>21</sup> Neutro no sentido de possuir racionalidade própria e apresentar-se desconexo de conflitos de classe (CARCANHOLO, 2008).

<sup>22</sup> De acordo com Bielschowsky (2000, p. 21) “o enfoque histórico-estruturalista cepalino abriga um método de produção de conhecimento profundamente atento para o comportamento dos agentes sociais e da trajetória das instituições, que tem maior proximidade a um movimento indutivo do que os enfoques abstrato-dedutivos tradicionais”. Além disso, o método também está baseado no argumento da oposição centro periferia.

**Quadro 5 – Elementos analíticos do pensamento cepalino – síntese 1950-1990**

Década	Ideia-força / tema	Análise histórico-estruturalista		
		Inserção internacional*	Condições estruturais internas**	Ação estatal
1950	Industrialização	Deterioração dos termos de intercâmbio; desequilíbrio estrutural da balança de pagamentos; integração regional.	Processo de substituição de importação; problemas gerados pela especialização da produção e pela heterogeneidade estrutural (inflação estrutural e desemprego).	Conduzir o processo de industrialização
1960	Reformas para desobstruir a industrialização	Dependência; integração regional; política interna de redução da vulnerabilidade na periferia; viés antiexportação industrial.	Reforma agrária e distribuição da renda (necessárias para alterar a estrutura social e redinamização da economia); heterogeneidade estrutural; dependência.	Conduzir as reformas
1970	Reorientação dos “estilos” de desenvolvimento: homogeneização social e industrialização pró-exportadora	Dependência, endividamento perigoso; insuficiência exportadora.	Estilos de crescimento, estrutura produtiva e distributiva e estrutura de poder; industrialização via mercado interno e esforço exportador.	Viabilizar o estilo de crescimento que alcance à homogeneidade social; fortalecer as exportações industriais.
1980	“Ajuste com crescimento”: superação do endividamento externo	Asfixia financeira	Ajuste com crescimento; oposição aos choques do ajuste (necessidade de políticas de renda e eventuais choques de estabilização); custos sociais do ajuste.	Renegociar a dívida para ajustar com crescimento
1990	Transformação produtiva com equidade	Especialização exportadora ineficaz e vulnerabilidade aos movimentos de capitais	Dificuldades para uma transformação produtiva eficaz e para reduzir o “hiato da equidade”.	Implementar políticas de fortalecimento da transformação produtiva com equidade.

Fonte: Adaptado pelo autor, a partir de Bielschowsky (2000).

\* Arelado a perspectiva centro-periferia e da vulnerabilidade externa.

\*\* Vinculado a crescimento/progresso técnico e emprego/distribuição de renda.

No período de origem da CEPAL e durante a década de 1950, a defesa da industrialização enquanto via do desenvolvimento dos países latino-americanos não contava com teorias que pudessem auxiliar a compreensão e o processo de transformação da realidade econômica e social prevalente. Esse “vazio teórico” na América Latina é, portanto, preenchido com o pensamento próprio dos economistas estruturalistas ligados a CEPAL. De acordo com Bielschowsky (2000, p. 25) “com diferentes conceitos e maneiras de formular a questão, todos colocavam a mesma mensagem central, a da necessidade de realizar políticas de industrialização como forma de superar o subdesenvolvimento e a pobreza”.

No âmbito interno, os elementos analíticos apontam para uma inclinação ao subemprego e a preservação da condição de subdesenvolvimento na década de 1950, mesmo com a defesa do desenvolvimento via industrialização. No contexto de inserção internacional observou-se uma tendência ao desequilíbrio estrutural da balança de pagamentos, pois o processo de substituição de importações contribuía para alterar a composição das importações e, conseqüentemente, reforçar o problema da insuficiência de divisas. Por outro lado, destacava-se também os primeiros movimentos de integração regional através do surgimento da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD). Esses movimentos surgem vinculados à ideia de cooperação internacional com fins a potencializar o desenvolvimento dos países periféricos via acordos de comércio internacional (com diversificação de produtos exportados no comércio intra-regional e aumento do tamanho dos mercados ligados a produtos industriais) (BIELSCHOWSKY, 2000).

Por conseguinte, a formação da perspectiva integracionista passa a compor e acompanhar o pensamento da CEPAL nas décadas que se seguem, especialmente como forma de conter a vulnerabilidade externa. Cabe também destacar que os movimentos de integração regional da CEPAL tiveram influências, mais a frente, na criação de união aduaneira e de um mercado comum<sup>23</sup>.

No que concerne a ação estatal, uma característica que surge no âmbito da CEPAL, nas décadas de 1950 e 1960, é a orientação de trabalhos para o planejamento estatal, com fins a preencher lacunas de formação técnica nos governos da América Latina. Exemplo da disseminação de assessoria técnica por parte da CEPAL deu-se com a criação do Instituto Latino-Americano de Planejamento Econômico e Social (ILPES) (BIELSCHOWSKY, 2000).

Ao longo dos anos 1960, as possibilidades de crescimento e de absorção da força de trabalho estiveram atreladas à necessidade de introduzir reformas, especialmente a agrária, na agenda de desenvolvimento dos países latino-americanos, objetivando modificar tanto as estruturas sociais quanto a tendência de concentração de renda. Esta, por sua vez, compreende o aspecto central da tese de heterogeneidade estrutural de Aníbal Pinto, onde foi possível

---

<sup>23</sup> Quatro categorias compreendem as teorias de integração econômica, a saber: 1) áreas de livre comércio, em que membros de determinado bloco econômico eliminam as barreiras tarifárias e não tarifárias entre si, contudo, mantêm tarifas diferenciadas para países extra blocos; 2) união aduaneira, onde os membros harmonizam suas políticas externas e defendem uma tarifa externa comum (TEC) para os países não membros, como exemplo tem-se o Mercado Comum do Sul (Mercosul); 3) mercado comum, que além da utilização da TEC, os países membros aceitam a lei de circulação dos fatores de produção (capital, trabalho e tecnologia); e 4) área de união econômica, constitui-se enquanto mercado comum contando com a harmonização da política macroeconômica dos países membros (KRUGMAN; OBSTFELD, 2005).

constatar que os benefícios do progresso técnico tendem a concentrar-se entre frações de classes, setores e regiões no interior dos países. Conforme destacado por Bielschowsky (2000, p. 43) as teorias da dependência e da insuficiência dinâmica, assim como a da heterogeneidade estrutural, indicam para agendas de reformas semelhantes, onde “o padrão ou estilo de desenvolvimento econômico teria que ser alterado, através de melhor distribuição de renda e de profundas reformas, agrária, patrimonial, financeira, tributária, educacional e tecnológica”.

Por conseguinte, na década de 1970, a realidade histórica abre espaço para diferentes possibilidades de crescimento. Com o primeiro choque mundial do petróleo, em 1973, a alternativa adotada por muitos países latino-americanos foi o endividamento externo para crescer ou para tentar estabilizar suas economias (BIELSCHOWSKY, 2000; CARNEIRO, 2002). Em contrapartida, os anos de 1980 marcam o período conhecido como a década perdida, em decorrência da crise da dívida externa que afeta as economias latino-americanas. A orientação desenvolvimentista, vinculado a busca de estratégias de industrialização pelos países dependentes, passa a perder espaço para a preponderância de uma ortodoxia liberal, conduzidos pelos bancos credores da dívida e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), que se apresentavam contrários à ideias intervencionistas Keynesianas e da corrente estruturalista latino-americana (BIELSCHOWSKY, 2000; BRESSER-PEREIRA, 2006a).

Diversos países seguiram as medidas neoliberais propostas pelo chamado Consenso de Washington<sup>24</sup>, em 1989, que consistia em uma espécie de receituário de dez medidas macroeconômicas<sup>25</sup> destinadas aos países em desenvolvimento, especialmente os países latino-americanos (BATISTA JÚNIOR, 1994). Por outro lado, Carcanholo (2008) considera que o ajuste neoliberal, a partir do Consenso de Washington, vai além de medidas de estabilização macroeconômica e conforma uma estratégia e concepção de desenvolvimento. Nesse sentido, a estabilização macroeconômica constituía apenas um dos três componentes desta concepção. O segundo componente distinto reunia elementos que possibilitariam as pré-condições estruturais para o bom funcionamento de uma economia de mercado que, por sua vez, conduziriam a retomada de investimentos e do crescimento econômico (terceiro componente). Seja qual for a interpretação, o ponto de convergência está na avaliação das

---

<sup>24</sup>Elaborado em 1989 por instituições financeiras, a exemplo do Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e Departamento do Tesouro dos Estados Unidos (BATISTA JÚNIOR, 1994).

<sup>25</sup>As dez medidas macroeconômicas compreendiam: abertura comercial, reforma tributária, disciplina fiscal, redução dos gastos públicos, câmbio de mercado, juros de mercado, investimento estrangeiro direto e sem restrições, privatização de empresas estatais, direito à propriedade intelectual, e desregulamentação de leis econômicas e trabalhistas (BATISTA JÚNIOR, 1994).

medidas propostas pelo consenso. Ou seja, ao contrário do que pregaram, as medidas só corroboraram para oscilações políticas e econômicas nos países em desenvolvimento.

Na década de 1990 o progresso técnico ganha evidência no pensamento cepalino, especialmente por ser considerado como meio para superação da condição de vulnerabilidade externa e de pobreza. Ainda que parte dos estudiosos da CEPAL à época, ligados a tradição original, não tivessem absorvido totalmente a revisão dos novos debates, estes contribuíam para a retomada das discussões de longo prazo envolvendo o processo de crescimento. De acordo com Bielschowsky (2000, p. 62), a produção técnica atrelada ao debate sobre distribuição de renda “abriam toda uma nova agenda de discussão, ou seja, a forma como se deveria redefinir a estratégia de intervenção estatal nos novos marcos regulatórios que, independentemente da vontade da CEPAL, começavam a ser introduzidos na América Latina”. Essa nova adaptação histórica da reflexão do pensamento cepalino, através da temática da “transformação produtiva com equidade”, conduz a uma nova abordagem conhecida como “neo-estruturalista”.

Pelo caráter particular do progresso técnico e da equidade social na “Nova Cepal”<sup>26</sup>, assim como por sua influência para as novas estratégias de desenvolvimento a partir dos anos 2000, cabe ainda algumas considerações. A partir de um estudo comparado sobre o processo de industrialização em países com níveis distintos de desenvolvimento<sup>27</sup>, Fajnzylber (1990) chama a atenção para elementos que marcam a industrialização da América Latina. Estes elementos, por conseguinte, compreendem tanto a “caixa negra” quanto o “conjunto vazio”. Ou seja, a incapacidade, por um lado, de avançar no progresso técnico e, por outro lado, de alcançar concomitantemente crescimento e equidade social. No que concerne a “caixa negra”, considera-se fundamental a incorporação de valor intelectual nas disponibilidades naturais de recursos internos. Tendo em vista que a mera difusão de objetos modernos, via processo imitativo, dos países avançados para países latino-americanos, não contribui para transformações de ordem econômicas e sociais almejadas, especialmente por não estimular a produção inovativa e conhecimentos tecnológicos, conforme destacado pelo autor ao indicar que

---

<sup>26</sup> Expressão utilizada ao referir-se a nova inflexão do pensamento cepalino em trabalhos oficiais da CEPAL e organizados principalmente por Fajnzylber a partir da década de 1990.

<sup>27</sup> Comparação entre os maiores países da América Latina (Argentina e Brasil) e México com países de industrialização recente que, no estudo em questão, apresentavam desempenho industrial mais avançado (Coreia do Sul, Espanha e Yugoslávia) (FAJNZYLBBER, 1990).



A abertura da caixa negra do progresso técnico constitui-se em uma tarefa que transcende o âmbito industrial e empresarial, constituindo-se parte de toda uma atitude social em relação a esta questão. Esta nova atitude de valor social da imaginação criativa, ou seja, a busca de formas de responder às carências e as potencialidades internas, pressupõe uma modificação da elite da qual surgem valores e orientações que se difundem ao conjunto da sociedade (FAJNZYLBBER, 1990, p. 166).

Já no que se refere ao “conjunto vazio”, cabe destacar que grande parte dos países não tem conseguido encontrar uma harmonia entre os dois objetivos: crescimento e equidade. No caso dos países da América Latina, Fajnzylber (1990) enfatiza que estes dois objetivos também não têm convergido e que o desafio posto está na incapacidade de o “conjunto vazio” avançar e abrir a “caixa negra” do progresso técnico. Neste contexto, a industrialização é compreendida como um importante meio para o desenvolvimento econômico, fundamentalmente via progresso técnico e elevação dos níveis de produtividade.

O retardamento da acumulação produtiva, já mencionado enquanto elemento da teoria do subdesenvolvimento da CEPAL, corresponde, portanto, ao “atraso na absorção do progresso técnico de algumas economias (periféricas), em contrapartida ao avanço ordenado e bem sucedido do desenvolvimento econômico em outras (centrais)” (TRASPDINI, MANDARINO, 2013, p. 6).

Em divergência a configuração que a Nova CEPAL passou a incorporar a partir dos anos 1990, especialmente ao enfatizar a temática da “transformação produtiva com equidade”, Carcanholo (2008) apresenta uma análise crítica sobre a evolução do pensamento cepalino. De forma geral, as críticas referem-se ao abandono das ideias clássicas da CEPAL, que as colocavam enquanto abordagem alternativa à ortodoxia convencional. Durante as décadas de 1950 e 1960, observou-se a convergência de trabalhos nessa linha clássica, contudo, a partir do Consenso de Washington as ideias da CEPAL passam a inserir-se, segundo o autor, dentro do pensamento ortodoxo.

Embora a CEPAL e alguns de seus autores ligados à abordagem neoestruturalista enfatizem elementos de distinção entre a nova abordagem cepalina e a ortodoxia neoliberal, a análise da orientação do desenvolvimento e do papel do Estado evidencia a inflexão da Nova CEPAL para as reformas neoliberais (RAMOS, 1997; CARCANHOLO, 2008). Pelo quadro 6, observa-se que a distinção entre a ortodoxia neoliberal e a abordagem neoestruturalista está vinculada ao papel ativo do Estado na economia, enquanto que o elemento de convergência vincula-se a orientação do desenvolvimento para fora, contrapondo-se às políticas clássicas da CEPAL de um desenvolvimento voltado para o mercado interno.

**Quadro 6 – Relação entre orientação do desenvolvimento e o papel do Estado**

		Orientação do desenvolvimento	
		Para fora	Para dentro
Papel do Estado	Passivo	Ortodoxia neoliberal	-
	Ativo	CEPAL – neoestruturalista	CEPAL – visão clássica

Fonte: Adaptado pelo autor, a partir de Ramos (1997) e Carcanholo (2008).

Entretanto, ao aprofundar a análise sobre a orientação do desenvolvimento e do papel do Estado fica evidente que a Nova CEPAL, a partir dos anos 1990, não traz uma proposta alternativa à ortodoxia neoliberal. Pelo contrário, reconhece as reformas neoliberais e defende o papel ativo do Estado para legitimar o desenvolvimento pró-mercado, via regulações, garantia de um bom ambiente institucional para ratificar as decisões do setor privado, incentivos à concorrência e a livre iniciativa (CARCANHOLO, 2008). Essa ideia pode ser extraída de forma explícita em argumentos de membros e seguidores cepalinos. Como exemplo, tem-se o diretor de divisão de desenvolvimento produtivo e empresarial da CEPAL, em fins da década de 1990, Joseph Ramos, ao indicar que na abordagem neoestruturalista “a intervenção do estado deve ser seletiva, incidindo sobre falhas, segmentações e lacunas mais críticas no mercado, que o neoliberalismo tende a negligenciar” (RAMOS, 1997, p. 30). Assim como em Bielschowsky (2000, p. 63-64), ao afirmar que

A CEPAL dos anos 1990 logrou posicionar-se com grande habilidade entre os dois extremos. Não colocou-se contra a maré das reformas, ao contrário, em tese tendeu a apoiá-las, mas subordinou sua apreciação do processo ao critério da existência de uma “estratégia” reformista que pudesse maximizar seus benefícios e minimizar suas deficiências a médio e longo prazo. [...] São tempos de “compromisso” entre a admissão da conveniência de que se ampliem as funções do mercado e a defesa da prática de intervenção governamental mais seletiva.

Nesse sentido, as críticas se estabelecem entorno dos dois extremos que a Nova CEPAL tenta conduzir enquanto abordagem alternativa à ortodoxia neoliberal, apresentando como justificativa a necessidade de se adaptar ao processo de abertura, globalização e à retomada de temas como o progresso técnico e a distribuição de renda. Ao analisar o contexto internacional do período, o Secretário Executivo da CEPAL nos anos 1990, José Antônio Ocampo, destaca alguns pontos de consenso e de divergência que levaram a reformulação do pensamento cepalino, especialmente envolvendo debates sobre a globalização financeira e o sistema financeiro internacional.

No que se refere aos pontos de divergências, Ocampo (1999) chama a atenção para cinco, a saber:

- i) O financiamento dos mecanismos de contingência (com ênfase para o período, formas e instrumentos para financiamento);
- ii) O acesso automático de recursos junto ao FMI nos momentos de crises (divergências relacionadas às regras preestabelecidas para uso desses recursos);
- iii) Autonomia dos países no gerenciamento de suas contas de capitais, especialmente enquanto não houver um bom ordenamento no sistema financeiro internacional;
- iv) Autonomia na definição do regime cambial, em contraposição às condições de ajuste impostas pelo FMI; e
- v) Fortalecimento e estabelecimento de mecanismos de cooperação financeira em âmbito regional e subregional.

Entre os elementos de consenso estão a necessidade de financiamento contingente para economias em crises (antes que as reservas internacionais alcancem níveis considerados críticos) junto a instituições internacionais, adoção de sistema de melhorias de informações e de regulamentações, assim como o reconhecimento da importância da liberalização da conta de capitais e o fortalecimento de redes de proteção social. No que se refere à liberalização da conta de capitais, a mesma deveria ocorrer de forma cautelosa e ordenadamente para fluxos de curto prazo, assim como a partir da adoção de mecanismos regulatórios e de supervisão interna. E no que concerne a proteção social, estas seriam importantes para reduzir e/ou evitar os impactos de ajustes na sociedade, especialmente para os grupos mais vulneráveis, embora que na prática permaneçam ainda limitados (OCAMPO, 1999). É, portanto, nos pontos de consenso que se observa a tendência do neoestruturalismo da CEPAL a uma maior abertura externa, tanto comercial quanto financeira.

Contudo, autores como Carcanholo (2008) consideram que os dois extremos que a CEPAL tenta administrar são inconciliáveis. Ou seja, por um lado têm-se estratégias de desenvolvimento por meio de reformas pró-mercado e, por outro lado os argumentos de que as reformas neoliberais são prejudiciais para as economias dependentes, aprofundando cada vez mais seus problemas estruturais. Por conseguinte, apoiar as reformas pró-mercado, apontadas por Bielschowsky (2000), não posiciona a Nova CEPAL em uma situação intermediária e muito menos crítica às perspectivas neoliberais. Portanto, é a partir da condescendência para com as reformas neoliberais e ao tratamento dado à temática da transformação produtiva com equidade que o neoestruturalismo da Nova CEPAL é

enquadrado por alguns autores, dentro da perspectiva ortodoxa no pós Consenso de Washington.

Ao expandir a estratégia proposta da transformação produtiva com equidade, no quadro 7, é possível verificar e compreender o pensamento da Nova CEPAL enquanto um “reformismo conservador”. Neste contexto, o Estado assume um papel ativo na legitimação de reformas neoliberais pró-mercados e na implementação de políticas sociais compensatórias para minimizar as externalidades negativas provocadas pelas próprias reformas (CARCANHOLO, 2008). Um dos próprios defensores do novo programa de investigações cepalina contribui para essa afirmação, especialmente ao destacar que o “programa parte do reconhecimento de que este conjunto de reformas liberalizantes pode ter influência positiva sobre o processo de crescimento, desde que seja bem conduzido” (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 68).

**Quadro 7 – Estratégias e efeitos da transformação produtiva com equidade da CEPAL a partir dos anos 1990**

<b>“Ideia-força”</b>	<b>Estratégia para alcance</b>	<b>Efeito esperado</b>
Transformação Produtiva	Maior abertura externa	Maior concorrência que incentivaria o progresso técnico interno
Equidade	Políticas sociais compensatórias com combinação dos efeitos (de longo prazo) das reformas	Minimizar os efeitos sociais deletérios produzidos pelas reformas neoliberais

Fonte: Elaboração do autor, com base em Bielschowsky (2000) e Carcanholo (2008).

Os elementos de divergência à unidade do pensamento cepalino, enfatizadas especialmente por Carcanholo (2008), em certa medida, ajudam-nos a compreender a configuração que o chamado neodesenvolvimentismo assume a partir dos anos 2000, com influências das novas abordagens da CEPAL durante a década de 1990, difundidas em trabalhos organizados por Fajnzylber.

Feitas essas considerações sobre a abordagem da industrialização em um campo de discussão mais ampliado, a seção seguinte se direciona para as particularidades da temática no Brasil. Em que, conforme já argumentado, o pensamento cepalino cumpre influência significativa nas estratégias de desenvolvimento atreladas a políticas industriais adotadas no Brasil.

### 3.4 ASPECTOS E CARACTERÍSTICAS DA POLÍTICA INDUSTRIAL BRASILEIRA

A discussão sobre política industrial envolve um conjunto diversificado de interpretações na literatura econômica. Embora não haja um consenso quanto à percepção e aos instrumentos de intervenção do Estado no fomento a setores de atividade econômica, a ideia de industrialização tem sido associada como um dos principais meios de estímulo e promoção do crescimento econômico de um país (FERRAZ, 2009; CORONEL; AZEVEDO; CAMPOS, 2014). Neste contexto, políticas industriais correspondem “às políticas de intervenção no mercado que alterem preços relativos a favor de regiões, indústrias ou empresas” (AMADEO, 2002, p. 155).

Ao decidir por proteger e estimular alguns setores econômicos considerados fundamentais, em detrimento de outros, os governos visam, ao menos alegadamente, a “geração de divisas, difusão de tecnologias e expansão dos níveis de emprego, colaborando, desta forma, para o aumento da competitividade industrial e impulsionando o uso mais eficaz dos recursos naturais” (CORONEL; AZEVEDO; CAMPOS, 2014, p. 104).

Os aspectos controversos da política industrial estão ligados, especialmente, a divergências de percepção entre economistas heterodoxos e neoclássicos. Os primeiros consideram importante a utilização de políticas industriais como forma de superar problemas estruturais de um país, assim como para atingir melhores níveis de desenvolvimento econômico. Para tanto, defendem a utilização de instrumentos, por parte do governo, para estímulo à atividade industrial. Estes podem envolver isenções tributárias, financiamento com juros subsidiados, tarifas de importação para estimular o mercado interno, regulamentação de setores e atividades, incentivo a pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação, assim como melhorias em infraestrutura e logística (CORONEL; AZEVEDO; CAMPOS, 2014).

Os economistas neoclássicos, por sua vez, posicionam-se de forma contrária aos heterodoxos sobre a utilização dos instrumentos de política industrial, que apenas deveriam ser empregados no caso de falhas de mercado<sup>28</sup>. Em geral, a corrente neoclássica defende *fundamentos macroeconômicos sólidos* para a economia, com a utilização de políticas horizontais que não sejam direcionadas para setores específicos – a exemplo do controle da

---

<sup>28</sup> Falhas de mercado correspondem à situação pela qual a “ação privada dos agentes econômicos conduza efeitos deletérios do ponto de vista coletivo” (FARACO, 2012, p. 360). Ou seja, é a situação de desequilíbrio entre custos e benefícios sociais, especialmente quando a ação de indivíduos no mercado provoca prejuízos para a sociedade. Por conseguinte, Pinheiro e Saddi (2005) destacam que as falhas de mercado podem ser geradas por meio de externalidades (positivas e negativas), da distribuição assimétrica das informações e de monopólios naturais.

inflação, estabilidade econômica e política. Esta percepção busca gerar confiança em investidores a partir da criação de um ambiente favorável ao investimento privado no setor industrial, redução do risco e incertezas, e maior previsibilidade quanto à adoção de políticas (CORONEL; AZEVEDO; CAMPOS, 2014).

Mesmo diante desse cenário de controvérsias e críticas, observa-se que, ao longo da história, diversos países que hoje são considerados desenvolvidos, utilizaram instrumentos de proteção à indústria nascente, especialmente tarifas para restrição de importações. A esse respeito, Chang (2004) indica que os países atualmente desenvolvidos consideram as políticas protecionistas como políticas ruins e com isso estão ‘chutando a escada’<sup>29</sup> para os países em desenvolvimento. Ou seja, as ‘boas políticas’ e as ‘boas instituições’ que os países atualmente desenvolvidos passaram a recomendar não são as mesmas que se utilizaram para alcançar seu processo de desenvolvimento.

Por ‘boas políticas’ encontram-se as medidas neoliberais recomendadas pelos países ricos, por meio do chamado Consenso de Washington. Isso aponta para a fase de substituição de uma estratégia nacional de desenvolvimento, que teve início com as políticas de defesa do café no início do século XX, e com o Processo de Substituição de Importações (PSI), para uma estratégia externa de desenvolvimento, a qual Bresser-Pereira (2006a) chama de ortodoxia convencional. Enquanto que por ‘boas instituições’, os países atualmente desenvolvidos passaram a recomendar a criação de um conjunto de instituições para os países em desenvolvimento, muitas das quais não contavam antes de se tornarem grandes economias desenvolvidas. Entre essas instituições, destacam-se: a democracia, a proteção aos direitos de propriedade, a existência de um poder judiciário independente, assim como também a independência do Banco Central para perseguir o centro da meta de inflação (CHANG, 2004).

No que concerne as origens do desenvolvimento industrial brasileiro, as primeiras ações governamentais direcionadas para o setor industrial ocorreram no início do século XIX, com a política de valorização do café – através da assinatura do Convênio de Taubaté<sup>30</sup>, em 1906 – e com maior proeminência no governo de Getúlio Vargas (1930-1945), por meio de políticas também de defesa do café e do processo de substituição de importações. As políticas de proteção ao café visavam conter o aprofundamento da crise de superprodução pela qual o

---

<sup>29</sup> Essa expressão, utilizada tanto no título do livro quanto na ideia central do autor, está relacionada a uma frase do economista Friedrich List (1789-1846), que se apresentava favorável ao protecionismo à indústria nascente (CHANG, 2004). Por conseguinte, o termo ‘escada’ remete ao conjunto de instrumentos que possibilitaram os países atualmente desenvolvidos a alcançarem tais níveis.

<sup>30</sup> Dentre as finalidades, o Convênio de Taubaté visava equilibrar a oferta e a procura do café, a partir da compra de excedentes por parte do governo (FURTADO, 2005).

setor passava em 1930. A compra do excedente do café e sua destruição pelo governo visavam equilibrar a cotação internacional do café e, consequentemente, evitar os problemas de superprodução. A política de defesa do setor cafeeiro e de fomento a renda impulsionou o desequilíbrio externo, levando a redução do coeficiente de importação (FURTADO, 2005).

Neste contexto de elevação dos preços de produtos importados a demanda interna assumiu um papel dinâmico, gerando oportunidades de investimento mais atrativas do que o setor externo. Isso possibilitou a migração de capitais para outros setores, com o aproveitamento mais intensivo da capacidade já instalada. A expansão do setor fabril, portanto, possibilitou o surgimento de empresas destinadas a substituição de importações. Durante o governo de Eurico Gaspar Dutra (1946-1951), a imposição seletiva de controle sobre as importações, a partir do sistema de licenças prévias, configurou-se como instrumento de propagação da substituição de importações. No segundo governo Vargas (1951-1954) vários órgãos foram criados para estimular o setor industrial, a exemplo do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE) e da Comissão de Desenvolvimento Industrial (FURTADO, 2005; CORONEL; AZEVEDO; CAMPOS, 2014).

O governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) também exerceu importante contribuição no processo de substituição de importações e de fomento ao setor industrial. Destaca-se o seu Plano de Metas, que pregava um crescimento para o Brasil de 50 anos em apenas 5 anos de governo a partir de um conjunto de metas em cinco áreas prioritárias (transporte, energia, alimentação, indústria de base e educação, além da construção da capital federal). O Plano de Metas possibilitou avanços para o setor industrial, contudo, contribuiu para o aumento da dívida externa e da inflação que se refletiram em governos subsequentes (LACERDA *et al.*, 2010; CORONEL; AZEVEDO; CAMPOS, 2014).

Destaca-se que os avanços significativos observados no âmbito industrial decorreram de uma forte interação entre Estado, capital privado interno, e, posteriormente, o capital externo. Este último, por sua vez, marca uma importante fase para a nascente indústria automobilística brasileira, especialmente com a utilização da instrução 113 da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), criada em janeiro de 1955, no interregno de Café Filho. A instrução 113 da SUMOC possibilitava uma flexibilização na importação de equipamentos sem cobertura cambial e proveniente de investimento direto estrangeiro, evitando tanto os casos de restrições de divisas quanto o estrangulamento externo brasileiro. A utilização de um diferencial cambial entre a importação de equipamentos e máquinas e a remessa ao exterior de lucros e amortizações favoreceu e estimulou o investimento direto externo. Isso ocorreu especialmente pelo fato das importações serem registradas, pelas

empresas, como investimento via taxa de câmbio livre, enquanto as remessas exportadas eram feitas com uma taxa de câmbio preferencial. Além disso, com a presente medida, o governo buscava “aumentar a importação de bens de capital sem criar problemas para o balanço de pagamentos, e, assim, modernizar rapidamente a indústria nacional” (CAPUTO; MELO, 2009, p. 518).

Outro momento importante de estímulo ao setor industrial ocorreu com o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) durante o governo de Ernesto Geisel (1974-1979). De acordo com Lacerda *et al.* (2010, p. 190) o II PND desempenhou um papel importante para as empresas nacionais, pois “tratava-se de completar o PSI, capacitando a indústria a produzir bens mais sofisticados tecnologicamente, com financiamentos subsidiados e um mercado garantido pela própria abrangência do Plano”. Além do foco para a indústria de bens de capital (a exemplo de máquinas, equipamentos e bens intermediários – aço e zinco), o II PND também englobava esforços em infraestrutura (especialmente no setor energético e de transporte) e na produção de alimentos por meio de incentivo à agricultura. As crises internacionais do petróleo e o cenário internacional desfavorável impossibilitaram o alcance das metas do II PND, o que só intensificou o aumento da dívida externa e problemas inflacionários ao longo da década de 1980.

Por outro lado, o conjunto de investimentos pesados, incentivos e programas de infraestrutura do II PND possibilitaram uma desconcentração geográfica de investimentos produtivos no território nacional. Contudo, regionalmente, se estimulou uma concentração de investimento nas áreas metropolitanas das principais capitais dos Estados. Esse cenário de concentração intrarregional é resultado dos desdobramentos dos investimentos do II PND que, por conseguinte, se refletem no período recente (BRANDÃO, 2015).

É importante destacar que até o início da década de 1980, por influência de ideias da CEPAL, o Brasil avança na diversificação da estrutura industrial com a adoção de políticas de estímulo ao setor enquanto estratégia de desenvolvimento para o país. Com um cenário interno e externo instáveis, em decorrência da elevação da dívida e do fracasso dos planos de combate à inflação, a ideia de política industrial perde espaço, no âmbito do Estado, para ações de cunho neoliberal (TRASPDINI, MANDARINO, 2013; LAPLANE, 2015).

As ideias econômicas neoliberais foram bastante sentidas no Brasil durante o início do governo Collor, na década de 1990, especialmente com a adoção de medidas propostas pelo Consenso de Washington – conforme já mencionado. Com o processo de abertura comercial, encerra-se o modelo de substituição de importações via proteção à indústria nacional. Observa-se também a adoção da concepção de redução da participação do Estado na



economia, especialmente com a privatização de empresas estatais e a desregulamentação de setores. Tanto no governo de Collor quanto no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) prevaleceu à idéia de que a busca por estabilidade econômica, via políticas macroeconômicas, seria o melhor caminho para uma *reestruturação virtuosa* do setor industrial. Diferentemente do esperado, os resultados foram à desindustrialização, desarticulação do setor produtivo estatal e desnacionalização. No caso das empresas de porte médio, observou-se tanto a especialização e enxugamento da produção quanto à transferência de propriedade para empresas externas. Paradoxalmente, cabe notar que o processo concorrencial possibilitou que as empresas industriais passassem por uma elevação nos níveis de eficiência (LAPLANE, 2015).

O resultado de cerca de vinte anos de políticas neoliberais no mundo foi uma significativa mudança na estrutura e dinâmica da indústria contemporânea. A esse respeito, Laplane (2015) destaca três características que marcam uma nova estruturação industrial, a saber:

- a) Globalizada, com produção e montagem dos bens finais em diferentes regiões e países, visando tanto vantagens nos custos quanto na produção e comércio global, que se configurou em *cadeias globais de valor*;
- b) Concentrada, especialmente devido ao acentuado processo de fusão e aquisição de empresas por mercados globais; e
- c) Desequilíbrio geográfico, no que se refere à produção e ao consumo.

Em sentido convergente, Brandão (2015) corrobora com esses argumentos ao destacar que, no caso brasileiro, embora a guerra fiscal<sup>31</sup> entre as unidades da federação tenha indicado para uma desconcentração de investimentos, o período neoliberal – ao não adotar políticas industriais explícitas – promoveu transformações significativas entre as regiões brasileiras. Dentre as transformações estão à elevação de desigualdades inter e intrarregionais, assim como uma crescente reconcentração de renda e riqueza em termos espaciais.

A partir do início da década de 2000 a política industrial passou a receber uma atenção coordenada enquanto estratégia de desenvolvimento nacional. O cenário econômico nacional e internacionalmente favorável possibilitou que o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) traçasse a estratégia da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio

---

<sup>31</sup> Na seção seguinte retoma-se a discussão sobre a guerra fiscal, especialmente ao destacar o enfraquecimento das políticas de desenvolvimento regional na década de 1990 e início da década de 2000.

Exterior (PITCE), com duração de 2004 a 2007, e a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), de 2008 a 2010. A PITCE compreendia quatro eixos principais de atuação: 1) inovação e desenvolvimento tecnológico; 2) inserção externa; 3) modernização industrial e ambiente institucional; e 4) aumento da capacidade produtiva. Em termos setoriais, seu foco estratégico direcionou-se para os setores de semicondutores, *software*, fármacos e bens de capital, propondo-se também ao fomento industrial por meio do estímulo à inovação, melhorias de infraestrutura e incentivos fiscais (créditos, subsídios, isenções e redução de tributos) (CORONEL; AZEVEDO; CAMPOS, 2014).

Em relação às políticas adotadas anteriormente, cabe destacar a harmonia em que a PITCE passou a tratar a política industrial com a política de comércio exterior, assim como o destaque para a criação de marco legal e regulatório para algumas atividades econômicas. Contudo, na leitura de alguns autores, devido tanto a problemas em sua formulação quanto a ausência de objetivos claros em alguns dos eixos estratégicos, a PITCE não alcançou parte de seus objetivos propostos. Outrossim, mesmo diante de críticas, a PITCE possibilitou a retomada das estratégias de política industrial na agenda governamental, assim como viabilizou a criação das bases para a nova política industrial, a PDP. Esta, por sua vez, ampliou sua dimensão estratégica ao contemplar grande parte da matriz industrial brasileira<sup>32</sup> (MATTOS, 2013; CORONEL; AZEVEDO; CAMPOS, 2014; BRASIL, 2016; BNDES, 2016).

O foco da Política de Desenvolvimento Produtivo para o crescimento econômico brasileiro, via desenvolvimento industrial, apresentava como objetivos tanto a geração de empregos, aumento da competitividade brasileira e atenção para as micro e pequenas empresas quanto estímulos à capacidade de inovação e ampliação da oferta, e vitalidade da balança de pagamentos. Entre as principais medidas e ações, Coronel, Azevedo e Campos (2014) identificam e às classificam em quatro categorias, a saber: 1) desoneração e isenção tributária; 2) crédito e financiamento; 3) medidas regulatórias; e 4) medidas diversas (correspondendo a intenções de formação de grupos de trabalho e elaboração de relatórios). Entretanto, a grande abrangência da PDP e a falta de critérios para definição dos setores

---

<sup>32</sup> A PDP contemplou vinte e quatro setores da indústria brasileira, conforme apontado por Coronel, Azevedo e Campos (2014, p. 113): “Aeronáutico; Agroindústria; Bens de Capital; Bioetanol; Biotecnologia; Carnes; Celulose e Papel; Complexo Automotivo; Complexo de Defesa; Complexo de Serviços; Complexo da Saúde; Construção Civil; Couro, Calçados e Artefatos; Energia Nuclear; Higiene, Perfumaria e Cosméticos; Indústria Naval e de Cabotagem; Madeiras e Móveis; Mineração; Nanotecnologia; Petróleo, Gás e Petroquímica; Plásticos; Siderurgia; Têxtil e Confecções; e Tecnologia da Informação e Comunicação”.

estratégicos, dentre outras razões, são apontadas como as principais causas para o não alcance de parte das metas propostas.

Já no governo Dilma Rousseff (2011-2016) a política industrial, tecnológica e de comércio exterior do Governo Federal foi orientada pelo Plano Brasil Maior (PBM)<sup>33</sup>, que, assim como a PITCE e o PDP, teve uma forte ênfase em ações e medidas setoriais para estímulo ao desenvolvimento industrial do país. O PBM contemplou dimensões setoriais<sup>34</sup> e sistêmicas de estímulo ao comércio externo, incentivo ao investimento, à inovação, formação e qualificação profissional, produção sustentável, competitividade de pequenos negócios, ações especiais em desenvolvimento regional, bem estar do consumidor e, condições e relações de trabalho (MATTOS, 2013; BRASIL, 2016; BNDES, 2016).

Com essa breve contextualização e panorama das políticas direcionadas para o setor industrial brasileiro, observa-se que é a partir do início dos anos 2000 que as políticas industriais foram retomadas de forma sistemática e coordenadas, no âmbito de um novo contexto de economia globalizada. Entretanto, mesmo considerando-se os avanços na percepção da condução das políticas industriais – enquanto estratégia de desenvolvimento nacional e regional – Mattos (2013, p. 4) chama a atenção para o fato de que “a chance de uma política industrial dar certo está na medida da capacidade institucional do Estado em definir e cobrar contrapartida/desempenho mínimo dos beneficiários”. Essa observação implica, portanto, em ajustes fundamentais tanto na intervenção estatal (para estímulo à tecnologia, inovação, fomento a setores econômicos considerados estratégicos e ao desenvolvimento regional) quanto, especialmente, na relação estabelecida entre Estado e classe empresarial (com definição clara dos mecanismos de intervenção – incentivos e punições –, alcance de metas e clareza quanto ao tempo de proteção).

Não obstante, Brandão (2015) chama a atenção para a relação entre as políticas industriais e as políticas de desenvolvimento regional. Estas, apresentadas como temas indissociáveis quando se trata de estratégias de superação das disparidades inter-regionais.

---

<sup>33</sup>Cabe destacar que em meados do primeiro semestre de 2016 uma nova política industrial estava sendo planejada, consubstanciada no Plano Brasil Mais Produtivo, com fins a dar continuidade aos avanços dos planos anteriores (BRASIL, 2016; BNDES, 2016). Contudo, devido ao afastamento definitivo da presidente Dilma Rousseff, em 31 de agosto de 2016, por meio de processo de *impeachment*, não se sabe qual configuração ganhará a nova política industrial brasileira.

<sup>34</sup>Dezenove setores foram priorizados pelo PBM: petróleo, gás e naval; complexo da saúde; automotivo; defesa, aeronáutica, espacial; bens de capital; tecnologia da informação e comunicação (TIC) e complexo eletroeletrônico; química; energias renováveis; indústria da mineração; metalurgia; papel e celulose; higiene pessoal, perfumaria e cosméticos; couro, calçados, têxtil, confecções, gemas e jóias; móveis; construção civil; agroindústria; comércio; serviços; e serviços logísticos (MATTOS, 2013; BRASIL, 2016).

Neste contexto, o autor destaca o papel do território enquanto *locus* de ação de diversos atores e políticas. Com a concepção de indissociabilidade entre políticas industriais e políticas de desenvolvimento regional no âmbito territorial, o desafio posto está em “fazer convergir no território *ex ante* as estratégias estruturantes, pois *ex post* poderá ser mais difícil e ineficaz promovê-las” (BRANDÃO, 2015, p. 95).

Ainda de acordo com o referido autor, existem distinções significativas entre segmentos produtivos com implicações em níveis variados no território e, consequentemente, nas estratégias de desenvolvimento regional. Estas distinções referem-se à dinâmica dos encadeamentos intra e intersetoriais, a articulação urbano-regional, a dinâmica locacional conduzida pelo mercado consumidor ou pela existência de fontes de matéria-prima, assim como por disposições para desconcentração. Em geral, as distinções dos segmentos produtivos estão relacionadas à transmissão e transbordamento de crescimento econômico e de externalidades positivas no entorno de sua instalação.

A atual relação entre políticas industriais e políticas de desenvolvimento regional ficará mais evidente nas próximas seções, especialmente no quinto capítulo, ao apresentarmos uma discussão do planejamento regional brasileiro nos anos 2000. Em sentido convergente ao pensamento industrializante da CEPAL, enquanto estratégia de desenvolvimento dos países latino-americanos, o Brasil retoma esse debate atrelado a políticas de desenvolvimento regional e social para superação de disparidades inter-regionais.

### 3.5 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

O presente capítulo apresentou uma discussão relacionada à percepção difundida de desenvolvimento enquanto estratégia industrializante. A defesa da industrialização, por parte da CEPAL, foi posta enquanto meio de superação da condição de subdesenvolvimento e de dependência às economias desenvolvidas, situação pela qual os países periféricos estavam sujeitos com a divisão internacional do trabalho. Ao longo dos anos, outras ideias e temáticas foram incorporados aos elementos analíticos do pensamento cepalino, como é o caso de reformas para promoção da industrialização, homogeneização social e industrialização pró-exportadora, ajuste do crescimento a partir da renegociação da dívida externa, e transformação produtiva com equidade.

As ideias da CEPAL ganharam força nos debates técnicos e acadêmicos a partir da segunda metade do século XX e influenciaram a condução de diversas políticas nos países latino-americanos. Além de chamar a atenção para a conscientização política da relação discrepante estabelecida entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, a partir da concepção centro-periferia; a CEPAL também difunde e estimula um olhar para o desenvolvimento regional, especialmente com a prática de planejamento regional no interior de cada país.

No que concerne a concepção centro-periferia, elaborada inicialmente para pensar as relações entre diferentes Estados-nações, acredita-se que a mesma também possa contribuir para se pensar as regiões no interior de um mesmo país. Neste caso, na dimensão regional do país, outros elementos entram e ganham evidência no enfoque teórico, a exemplo de políticas que historicamente favoreceram regiões com infraestrutura em detrimento de outras, assim como por políticas de incentivo regional que estimularam a concentração industrial interna.

Não obstante, as contribuições do pensamento cepalino centraram-se em preceitos vinculados às concepções desenvolvimentistas. Ou seja, a atuação estatal em estratégias voltadas tanto para a promoção e fortalecimento das economias internas, especialmente vinculadas a políticas pró-industrialização, quanto para correção de distorções econômicas e sociais aprofundadas com as crises.

As peculiaridades históricas da industrialização da América Latina, apresentadas neste capítulo, são fundamentais para a percepção da situação particular do Brasil e, em um recorte mais específico, da região Nordeste. No caso do Brasil, chama-se a atenção para as primeiras ações governamentais de estímulo a produção industrial por meio das políticas de defesa do café e da substituição de importações, na primeira metade do século XX, seu desenvolvimento para dentro e posteriormente a confusão a respeito da (des)continuidade do receituário cepalino no contexto atual. Por conseguinte, é com a observação e discussão desses elementos que se conformará o debate sobre a agenda neodesenvolvimentista a partir dos anos 2000 no Brasil. Não obstante, ao discutir os principais elementos e características da política industrial brasileira nos últimos anos, destaca-se a relação entre as políticas industriais e as políticas de desenvolvimento regional neste período.

#### 4 FLUXO DE PROBLEMAS E FLUXO DA POLÍTICA

Este capítulo está estruturado com base na perspectiva de dois dos três processos – problemas e política – do Modelo de Múltiplos Fluxos de John Kingdon. A opção por tratar destes dois fluxos neste capítulo deu-se pelo fato dos mesmos influenciarem a abertura de janelas de oportunidade (*policy windows*) para mudanças na agenda decisória. Ou seja, é por meio dos elementos e eventos observados nos fluxos de problemas e da política (*policy*) que se abrem espaço para a priorização de questões na agenda governamental e para posterior adoção de políticas públicas na agenda decisória. Por esse motivo, os fluxos de problemas e da política são tratados conjuntamente neste capítulo, enquanto que o fluxo de políticas (*policies*) no capítulo seguinte.

A primeira seção deste capítulo concentra-se no fluxo de problemas, procurando-se destacar, em linhas gerais, a problemática regional brasileira – mais especificamente, a chamada *questão Nordeste*. Além de contextualizar o reconhecimento dos problemas de ordem econômica, social e estrutural – este último vinculado, principalmente, a questões de infraestrutura e logística – que acompanharam a formação histórica da região, são destacadas também as principais ações de intervenção estatal enquanto alternativas de solução. O breve resgate desse debate, bem consolidado na literatura sobre a questão regional, faz-se necessário para uma melhor compreensão tanto das experiências recentes de planejamento do desenvolvimento regional e do Nordeste quanto para localização do objeto de estudo – a conformação do polo automotivo de Pernambuco – em um campo de discussão mais ampliado.

Já a segunda seção apresenta a inflexão da agenda decisória através do fluxo da política. Chama-se a atenção para o contexto político pelo qual se viabilizou a abertura de janelas de oportunidades para a temática do desenvolvimento regional, partindo do pressuposto de que os desdobramentos desse fluxo da política estão relacionados com a orientação neodesenvolvimentista, a partir do início dos anos 2000. Por conseguinte, são enfatizados a mudança no clima nacional no início dos anos 2000 – com a ascensão ao poder do presidente Luiz Inácio Lula da Silva – e a consequente guinada na orientação da política econômica durante o seu governo, com o chamado neodesenvolvimentismo. A contextualização sobre a experiência neodesenvolvimentista é também fundamental para conectar os elementos discutidos na penúltima seção do terceiro capítulo com os aspectos da política a serem abordados. Ou seja, por um lado, a discussão constitui-se como uma retomada do período desenvolvimentista combinado com políticas de orientação neoliberais e,

por outro lado, a discussão amplia o olhar para a inflexão de políticas direcionadas para o desenvolvimento regional e industrial.

Por fim, cabe lembrar que, conforme destacado no Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon (1995), as mudanças e a consequente priorização de questões na agenda governamental são induzidas com a convergência dos três fluxos, que possibilitam a abertura de janelas de oportunidade para políticas públicas (*policy windows*). Contudo, é a partir da influência dos fluxos de problemas e de política que as janelas de oportunidades são abertas para posterior formação da agenda decisória.

#### 4.1 O FLUXO DE PROBLEMAS: A DESIGUALDADE REGIONAL BRASILEIRA E A QUESTÃO NORDESTE

A discussão sobre a questão regional brasileira ganha ênfase em meados do século XX, especialmente com a passagem da economia primário-exportadora para uma economia de base industrial e voltada para o mercado interno. As regiões brasileiras, antes articuladas unicamente com o mercado externo, intensificam as relações comerciais entre si e a diferenciação da dinâmica econômica inter-regional torna-se cada vez mais evidente. A intensificação de relações econômicas inter-regionais e as diferenças no nível de competitividade entre as regiões acabaram impactando negativamente alguns setores produtivos regionais. Este é, por exemplo, o caso do parque têxtil do Nordeste que, na década de 1950, passa por uma crise devido ao avanço do mercado têxtil de São Paulo, motivado, por sua vez, pela expansão rodoviária no governo de Juscelino Kubitschek (OLIVEIRA, 1993; BACELAR, 2000; CANO, 2000).

A questão regional também remonta para os primeiros fabricantes de automóveis a estabelecer escritório na região Sudeste do país, que durante três décadas estiveram limitados a montagem de modelos de origem externo, especialmente americanos e europeus, e em baixa escala de produção. Exemplo disso foram às instalações das fábricas da Ford Motor em 1919 e General Motors em 1925, em São Paulo. Contudo, foi durante a década de 1950 que ocorreu a consolidação da estrutura industrial do país, voltada para a produção de bens duráveis e de capital, e, consequentemente, a nacionalização dos primeiros modelos de veículos produzidos internamente (CAPUTO; MELO; 2009; BARROS; PEDRO, 2012).

Por outro lado, Amaral Filho (2015) destaca que, durante a década de 1950, emergiram três questões regionais no país, que se configuravam como desafios para o sistema

federativo nacional. A pauta de questões regionais compreendia as regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste. Quanto ao Centro-Oeste, as preocupações estavam relacionadas ao despovoamento da região, decorrente, especialmente, da concentração populacional na zona costeira do país. Esta, conseqüentemente, gerava um problema de segurança nacional dado o risco de invasões externas a partir de conflitos entre nações. Soma-se a isso a necessidade de afastar a capital federal do Brasil – sediada à época no Rio de Janeiro – dos portos marítimos, visando proteger o centro do poder contra prováveis ameaças externas. As problemáticas de segurança nacional, ocupação populacional e expansão econômica do Centro-Oeste entraram na agenda política do governo de Juscelino Kubitschek, impulsionadas pelo projeto de construção da nova capital federal no planalto central – a meta síntese do Plano de Metas daquele governo.

Com relação à região Norte, o diagnóstico coincidia quanto à problemática da segurança nacional, tendo em vista a ampla faixa de fronteira escassamente povoada. Além disso, ainda que sua área amazônica apresentasse elevado capital natural, a região era pouco conhecida e possuía uma baixa densidade populacional. Foi durante os governos militares, com a implementação dos planos nacionais de desenvolvimento, que algumas obras de infraestrutura foram direcionadas para a região, a exemplo da Rodovia Transamazônica, ligando de forma transversal as regiões Nordeste e Norte do país (AMARAL FILHO, 2015).

Já no que concerne a região Nordeste, os elementos que caracterizavam a situação problemática consistiam na significativa densidade demográfica e de pobreza da população, assim como dos recorrentes e prolongados períodos de seca. Em fins dos anos de 1950, a *questão Nordeste* entra com maior evidência na agenda do governo Juscelino Kubitschek por influência do contexto adverso que se configurava e se intensificava na região, especialmente com a concorrência inter-regional e o grande período de seca da época (AMARAL FILHO, 2015). Este último elemento, as secas, envolve questões cíclicas que acompanham a formação histórica da região e que, desde o início do século XX, já contavam com ações estatais de combate aos períodos de estiagem prolongados e frequentes (BRASIL, 1967a; BACELAR, 2000; GUMIERO, 2014; GUMIERO, 2015; BRASIL, 2017d).

Nesse sentido, Cano (2000) chama a atenção para alguns elementos que contribuíram para o processo de tomada de consciência da problemática regional, tanto em nível externo quanto interno. No contexto externo, destacam-se aspectos políticos e teóricos que versaram sobre a questão regional, a exemplo do surgimento, após a Segunda Guerra Mundial, de



políticas e instituições internacionais, como o BIRD<sup>35</sup>; o interesse em estudos sobre desenvolvimento econômico, regional e urbano; desequilíbrios regionais e planejamento econômico, com o surgimento da ciência regional<sup>36</sup> e da Cepal. Conforme enfatizado no capítulo anterior, a influência da Cepal tanto prevaleceu na região quanto corroborou para expansão da conscientização política da temática. No Brasil, a influência da Cepal incidiu no estímulo às práticas de planejamento para as regiões brasileiras como forma de resolução de seus problemas, tendo como principal exemplo a difusão dos planos de desenvolvimento regional.

Já no que concerne ao cenário interno, Cano (2000) destaca que a tomada de consciência sobre a questão regional vai ganhando forma com alguns acontecimentos, especialmente relacionados ao Nordeste, a saber:

- i) Criação da Inspetoria de Obras Contra as Secas (IOCS) em 1909, tendo uma nova nomenclatura em 1919, passando a Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS) e substituída em 1945 pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS)<sup>37</sup>;
- ii) Reintrodução, na Constituição Federal de 1946, da obrigatoriedade na vinculação de 3% da receita federal voltados para o combate às secas nordestinas<sup>38</sup>;
- iii) Criação da Comissão do Vale do São Francisco (CVSF)<sup>39</sup> em 1948, direcionada para o desenvolvimento e aproveitamento das possibilidades da bacia do Rio São Francisco, a partir de ações de melhor utilização das águas e da produção de energia elétrica, com a criação da Companhia Hidrelétrica do São Francisco (Chesf). A CVSF tinha como objetivo central a elaboração e execução do Plano Geral para o Aproveitamento Econômica do Vale do Rio São Francisco;

---

<sup>35</sup> Criado a partir do Acordo de Bretton Woods, em 1944.

<sup>36</sup> Vinculada, naquele momento, a economia regional de abordagens neoclássicas. Ainda que não tenham utilizado de instrumentos adequados para resolução das problemáticas regionais, contribuíram para a expansão de reflexões e discussão sobre os desequilíbrios regionais, ampliando consideravelmente o interesse pela temática (CANO, 2000).

<sup>37</sup> IOCS criada através do Decreto 7.619 de 21/10/1909; reeditado para IFOCS por meio do Decreto 13.687 de 09/07/1919; substituído para a denominação de DNOCS pelo Decreto-Lei 8.846 de 28/12/1945 e; transformada em autarquia pela Lei nº 4.229 de 01/06/1963 (BRASIL, 2017d).

<sup>38</sup> Obrigatoriedade prevista na Constituição Federal de 1934 e extinta no texto constitucional de 1937 (BRASIL, 1934; 1937). E sem vinculação explícita no texto constitucional de 1988.

<sup>39</sup> A CVSF foi criada pela Lei nº 541 de 15/12/1948; substituído pela Superintendência do Vale do São Francisco (SUVALE), por meio do Decreto-Lei 292 de 28/02/1967. A SUVALE foi extinta em 1975, sendo que em 1974 foi criada a Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF) (BRASIL, 1948; 1967b; 1974; 1975).

- iv) Criação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) em 1952, enquanto resultado das secas de 1951. As atribuições do BNB direcionaram-se à assistência de empreendimentos localizados no chamado Polígono das Secas<sup>40</sup>; e
- v) Migrações internas como consequência das secas de 1951, 1953 e, em maior intensidade, a de 1958. Ainda que as migrações internas não constituam uma ação específica, a elevação do fluxo de nordestinos em direção à região Sudeste contribuiu para a conscientização da questão regional e da tomada de decisões políticas sobre a temática.

Cabe ainda destacar que o DNOCS constitui-se como a mais antiga instituição federal com ações para a região Nordeste e, consequentemente, como primeira experiência estatal direcionada a estudar e traçar soluções para os problemas da região. A chamada “solução hidráulica”, que consistia na construção de açudes, é um exemplo das ações do DNOCS na região. Essa solução, longe de resolver o problema da seca, agravou as consequências econômicas e sociais na medida em que potencializava a hegemonia das oligarquias latifundiárias – que utilizavam os açudes especialmente para a pecuária (BACELAR, 2000; CANO, 2000; GUMIERO, 2014; GUMIERO, 2015; BRASIL, 2017d).

Nesse sentido, embora houvesse políticas federais de intervenção na região, especialmente direcionadas para minimizar os efeitos dos períodos de seca, as mesmas não incidiam na resolução dos problemas nordestinos – tanto devido à presença e domínio de oligarquias latifundiárias quanto ao próprio caráter das políticas hidráulica e assistencialista. De acordo com Amaral Filho (2015, p. 366), o panorama das elites nordestinas “contrastava com aquele predominante no Sudeste e no Sul, onde havia iniciativas das classes médias e empresariais, conduzindo um processo acelerado de industrialização e urbanização”.

A partir das políticas de desenvolvimento industrial acelerado do governo de Juscelino Kubitschek, Bacelar (2000) enfatiza que a política de industrialização federal tenderia a impulsionar a concentração no Sudeste e, consequentemente, levaria a ampliação das disparidades inter-regionais. A principal justificativa seria o fato das políticas não considerarem o fator regional enquanto elemento estratégico nas políticas de

---

<sup>40</sup> As atribuições do BNB voltavam-se, especialmente, para empréstimos e financiamentos de obras contra as secas (construção de açudes, barragens, perfuração e instalação de poços), tanto aos Governos Federal ou Estadual quanto a agentes privados; assim como apoio a aquisição de equipamentos agrícolas e a criação de indústrias artesanais e domésticas compreendidos nos limites do Polígono das Secas. Este, por sua vez, envolve um conjunto de municípios sujeitos a períodos prolongados de secas que, por conseguinte, tornam-se foco de ações governamentais especiais (BRASIL, 1952).

desenvolvimento. Esse aspecto, atrelado à chamada “indústria das secas”<sup>41</sup>, levou a formulação de críticas por parte de Celso Furtado – na época Diretor Regional do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) – às políticas de intervenção governamental na região Nordeste. As críticas consistiam na identificação de dois equívocos nas ações do governo federal, conforme assinala Amaral Filho (2015):

- i) Os subsídios conferidos aos produtores de açúcar e;
- ii) A estratégia de combate às secas.

No primeiro caso, observou-se, como consequência, um processo tanto de retardamento tecnológico quanto de concentração de renda em favor dos usineiros. Enquanto no segundo, as obras hídricas do DNOCS atendiam a interesses pessoais dos latifundiários, na medida em que os açudes eram utilizados para proteção da atividade pecuária nos momentos de secas (AMARAL FILHO, 2015).

Os argumentos de Celso Furtado afrontavam as elites da região, as quais defendiam que os problemas do Nordeste decorriam unicamente das secas. Em sentido contrário, passou-se a alertar que a *questão Nordeste* decorria tanto da “reconfiguração do desenvolvimento brasileiro e como a região está se inserindo nela” quanto da “estrutura socioeconômica e política montada, há séculos, nessa região” (BACELAR, 2000, p. 76).

Neste contexto, um conjunto de pressões políticas e sociais se intensificou a partir da segunda metade da década de 1950. Além dos elementos já mencionados – como é o caso das secas, do interesse no debate sobre subdesenvolvimento e das disparidades inter-regional com a intensificação da concentração industrial no Sudeste do país – destaca-se também a participação de movimentos sociais, especialmente as reivindicações das Ligas Camponesas e do apoio da Igreja Católica aos movimentos. Essas pressões resultaram na formação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), em 1956 (CANO, 2000; GUMIERO, 2014).

Ao contrário das intervenções até então realizadas pelo DNOCS, o GTDN tinha por objetivo central realizar estudos e pesquisas sobre a região Nordeste para elaboração de um plano de desenvolvimento para atuação do governo na região. Diante do crescimento das pressões sociais e de denúncias de corrupção no DNOCS, Celso Furtado é convidado para discutir a *questão Nordeste* e em 1959 lança as propostas para atuação na região, por meio do

---

<sup>41</sup> Atrelado ao discurso político das oligarquias que atribuíam os problemas do Nordeste exclusivamente às secas. A partir desse discurso estratégico e oportunista, as oligarquias se apropriavam de vantagens e subsídios governamentais (CANO, 2000).

relatório do GTDN intitulado de “Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste”<sup>42</sup> (CANO, 2000; CARVALHO, 2014).

Para além de um diagnóstico voltado para as questões climáticas, o relatório avançava para aspectos de intervenção estatal direcionados tanto para estratégias de resistência aos efeitos das secas e reorganização das atividades agrárias quanto em estratégias de industrialização da região, via expansão dos investimentos setoriais. Por conseguinte, a proposta buscava estimular na região o desenvolvimento de uma mentalidade empresarial e a introdução de progresso técnico (BRASIL, 1956; CANO, 2000).

A partir das discussões do relatório do GTDN, o presidente Juscelino Kubitschek lança a ‘Operação Nordeste’ e com isso transforma o GTDN em Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (CODENE)<sup>43</sup>. Enquanto a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) era deliberada pelo Congresso Nacional, o CODENE procedia à atuação imediata na região com projetos e programas propostos pelo GTDN (BRASIL, 1959a; BRASIL, 1959b; CANO, 2000; GUMIERO, 2014; CARVALHO, 2014).

Com a instituição da SUDENE<sup>44</sup> e a nomeação de Celso Furtado para superintendente, parte das ações do documento do GTDN foram incorporadas pela nova superintendência a partir da elaboração das quatro etapas do Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste, entre os anos de 1961 a 1973. Cabe destacar que as aprovações tanto da SUDENE quanto do primeiro Plano Diretor transcorreram em um ambiente de intensas discussões e entraves prolongados no Congresso Nacional, especialmente por posicionamentos contrários de parlamentares do Nordeste que representavam interesses da elite da região. A configuração desse ambiente político era decorrente da ameaça de que as práticas de planejamento federal, com a instituição da SUDENE, poderiam resultar em perda significativa de poder das oligarquias locais. O elemento decisivo para aprovação das propostas foi o apoio da burguesia industrial externa a região Nordeste, que vislumbrara, nos novos elementos de intervenção estatal, importantes janelas de oportunidade para investimentos na região (CANO, 2000; CARVALHO, 2014).

---

<sup>42</sup> Embora o documento tenha sido elaborado por Celso Furtado, a partir de estudos que já vinham sendo realizados quando ocupou uma diretoria do BNDE em 1958, o relatório atribuía a elaboração ao GTDN. Isso fez parte de uma estratégia para aprovação da SUDENE pelo Congresso Nacional, em 1959. A composição técnica e política do GTDN, com inclinação conservadora, agradavam a elite da região Nordeste, a qual Celso Furtado havia criticado anteriormente devido às políticas hidráulicas (CANO, 2000; BACELAR, 2000).

<sup>43</sup> Decreto nº 45.445, de 20 de fevereiro de 1959.

<sup>44</sup> A partir da lei nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959.

A partir do planejamento e orientação das intervenções governamentais e privadas na região, a SUDENE formulou quatro etapas dos Planos Diretores – os três primeiros com duração trienal e o último com previsão quinquenal, conforme segue:

- I Plano Diretor (1961-1963);
- II Plano Diretor (1963-1965);
- III Plano Diretor (1966-1968);
- IV Plano Diretor (1969-1973).

Ainda que no campo de discussão, análise e proposituras para atuação sobre as questões regionais se observem avanços e aprofundamentos nas quatro etapas dos Planos Diretores, Carvalho (2014) destaca que o I Plano Diretor configurou-se como o mais completo, quanto ao conteúdo e forma. O I Plano Diretor apresentou propostas de ações direcionadas para o desenvolvimento industrial, de infraestrutura e estratégias de resistências aos efeitos das secas. Nada obstante, suas ações tiveram execução parcial, devido aos debates para aprovação do referido plano pelo Congresso Nacional, ocorrido apenas em dezembro de 1961. Por conseguinte, o II Plano Diretor absorveu parte significativa das políticas e ações previstas na primeira etapa do plano, seguindo, em geral, as mesmas diretrizes. Um importante instrumento utilizado e institucionalizado com o II Plano Diretor – e bastante empregado nas atuais políticas econômicas – consistiu no sistema de incentivos fiscais, especialmente para estímulo ao desenvolvimento regional via setor industrial. De acordo com Cano (2000), inicialmente esse sistema de incentivos ao capital privado esteve direcionado ao capital nacional, sendo posteriormente estendido às empresas de capital estrangeiro.

Por sua vez, o III Plano Diretor também não trouxe grandes mudanças quanto aos objetivos e metas. Entretanto, direcionou maior atenção aos recursos humanos da região e as instituições responsáveis pela condução dos programas. No que concerne ao IV Plano Diretor, mudanças consideráveis no contexto institucional marcaram o ambiente pelo qual a quarta etapa do plano foi elaborada, aprovada e substituída por novas estratégias de planejamento. Neste sentido, Carvalho (2014) destaca dois contextos institucionais que evidenciam a distinção entre o IV Plano Diretor e os planos anteriores, a saber:

- i) Perda de características excepcionais no tratamento conferido à SUDENE: Com a criação do Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais (MECOR), em 1964, e sua substituição pelo Ministério do Interior (MINTER), em 1967, a SUDENE deixa de ser subordinada diretamente a Presidência da República e integra-se ao referido ministério, responsável pelo desenvolvimento regional. Além

da incorporação da SUDENE ao MINTER, outras superintendências de desenvolvimento regional<sup>45</sup> e instituições também foram incorporadas e passaram a dividir a atenção com a SUDENE.

- ii) Criação de um órgão federal de planejamento: Com a criação do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, a partir da reforma administrativa de 1967, encarregado de sistematizar os Planos Nacionais de Desenvolvimento.

Durante o primeiro ano de vigência do IV Plano Diretor, configuravam-se no cenário nacional mudanças significativas em termos de orientações para as práticas de planejamento, especialmente com a implantação do sistema de planejamento federal em 1972. Não obstante, os atos complementares nº 43 e 76, ambos referentes ao ano de 1969, já apresentavam consideráveis alterações na dinâmica de planejamento ao fixar normas para elaboração de planos de desenvolvimento referentes ao período de cada governo. Nesse contexto, os planos de desenvolvimento regional passam a integrar o Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), sem a necessidade dos planos regionais serem submetidos à apreciação legislativa. Por conseguinte, em 1972 o IV Plano Diretor foi substituído pelo Plano de Desenvolvimento do Nordeste (PDN), para o período de 1972 a 1974, também elaborado pela SUDENE (BRASIL, 1969a; BRASIL, 1969b; CARVALHO, 2014).

Vale ressaltar que além do PDN seguir muitas das estratégias dos planos anteriores, o mesmo também passou a incorporar elementos vinculados e priorizados no I PND, também concebido para o período de 1972 a 1974, a exemplo de estímulo ao desenvolvimento científico e tecnológico. Com o II PND, que abrangia os anos de 1975 a 1979, a SUDENE elaborou para o mesmo período o Programa de Ação do Governo para o Nordeste (PAGN). Em geral, esse programa seguiu boa parte das estratégias dos planos anteriores, distinguindo-se pela maior utilização de dados quantitativos para estabelecer suas metas (CARVALHO, 2014).

Ainda conforme destacado por Carvalho (2014, p. 220), tanto o PAGN quanto os planos regionais precedentes configuravam-se de forma volitiva, especialmente “por definir objetivos justos, mas nem sempre compatíveis com a realidade política”. Somam-se a isso consideráveis limitações orçamentárias no desembolso dos recursos programados e o elemento temporal atribuído aos objetivos e metas, onde muitas ações figuravam no campo do

---

<sup>45</sup> A exemplo da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO) e da Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul (SUDESUL).

longo prazo. Por conseguinte, a repetição de diretrizes estratégicas ao longo dos planos se justifica enquanto elemento afirmativo da necessidade de atuação em determinada frente de ações e/ou setores.

O quadro 8 apresenta uma tentativa de sistematização dos principais aspectos propositivos de intervenção estatal na região Nordeste, desde as estratégias centradas em questões puramente climáticas (de combate aos efeitos das secas) às novas práticas de planejamento regional, especialmente a partir das experiências proporcionadas com o GTDN e a SUDENE.

**Quadro 8 – Políticas de intervenção estatal no Nordeste – do DNOCS à SUDENE**

Órgão/ plano	Principais aspectos de ações propostas para a região	Observações
DNOCS (1945)	- Construção de açudes, barragens, perfuração e instalação de poços (solução hidráulica);	O DNOCS substituiu a IOCS e a IFOCS, cujas ações direcionaram-se a solução hidráulica.
GTDN (1959)	- Intensificação de investimentos industriais para criação de um centro autônomo de produção manufatureira. - Estratégias de resistência aos impactos das secas (elevação da produtividade da economia das zonas semiáridas). - Elevação da oferta de alimentos para os centros urbanos a partir de transformações na economia agrícola da faixa úmida.	O relatório do GTDN, em 1959, foi fundamental para constituição do CODENE e da SUDENE.
1º Plano Diretor (1961-63)	- Reestruturação da economia rural (aproveitamento racional de terras, irrigação e recursos hídricos, assim como estratégias de resistências aos efeitos das secas). - Consolidação do parque manufatureiro na região, a partir da implantação de indústrias de base. - Modernização de indústrias tradicionais locais. - Desenvolvimento de infraestrutura (transporte, energia e saneamento).	Após a implantação da SUDENE.
2º Plano Diretor (1963-65)	- Criação de infraestrutura de serviços de transporte e energia elétrica. - Aproveitamento racional dos recursos naturais da região. - Modificação progressiva da estrutura agrária (diversificação da produção de alimentos, redução da importância relativa das plantações de cana). - Estímulo à iniciativa privada (via financiamentos, incentivos fiscais e assistência técnica).	
3º Plano Diretor (1966-68)	- Elevação da renda per capita da região. - Integração (espacial e setorial) da economia do Nordeste à economia brasileira. - Modificação da estrutura do emprego (via estímulos ao setor secundário e terciário da economia). - Estimulo ao crescimento da produção primária (via elevação da oferta <i>per capita</i> de alimentos e matérias primas, e consumo de produtos industriais no setor agrícola).	

4º Plano Diretor (1969-73)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Redução das disparidades inter-regionais (elevação do crescimento econômico).</li> <li>- Melhoria das condições de vida da população (via oferta de programas sociais e incorporação das populações marginais nos processos produtivos).</li> </ul>	
PDN (1972-74)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Expansão de investimentos industriais.</li> <li>- Reestruturação da economia agrícola.</li> <li>- Intensificação da utilização de recursos naturais.</li> <li>- Estímulo de atividades vinculadas ao desenvolvimento científico e tecnológico.</li> <li>- Redução das disparidades inter-regionais (a partir de um crescimento de 10% a.a. do produto).</li> </ul>	Considera as mudanças no esquema de planejamento nacional, introduzidas no início dos anos 1970, atrelado ao I PND
PAGN (1975-79)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reestruturação da economia agrícola da região (com programas de reforma da estrutura agrária).</li> <li>- Melhor aproveitamento dos recursos naturais e possibilidades regionais.</li> <li>- Implantação de indústria de base (com favorecimento de matérias-primas regionais e expansão das indústrias têxteis, produtoras de elétricos e eletrônicos que apresentavam vantagens locais).</li> </ul>	Atrelado ao II PND

Fonte: Elaboração do autor, com base em Brasil (1961); Brasil (1963); Brasil (1965); Brasil (1968) e Carvalho (2014).

A dinâmica de intervenção de políticas para promoção do desenvolvimento regional até aqui discutidas foi conduzida, especialmente, por instituições e órgãos governamentais. Contudo, a crise da dívida externa e o descontrole do processo inflacionário, assim como a difusão de políticas neoclássicas, redirecionaram significativamente as bases da questão regional e a presença do setor público durante as décadas de 1980 e 1990. E como bem afirma Bacelar (2000, p. 84), “o Estado desenvolvimentista, superavitário, patrocinador ou da desconcentração, ou da concentração, dependendo do momento, perde essa capacidade”. Contudo, há de se destacar que a promulgação da Constituição de 1988, a chamada Constituição Cidadã, abre espaço para o princípio da solidariedade regional e fiscal, especialmente com a criação dos Fundos Constitucionais de Desenvolvimento<sup>46</sup>, das transferências financeiras<sup>47</sup> para os estados e municípios, assim como a afirmação de direitos e universalização de serviços públicos. Esses foram elementos fundamentais para a configuração de programas e estratégias de desenvolvimento no período recente, os quais serão discutidas no quinto capítulo deste trabalho.

Por fim, destaca-se que o enfraquecimento das políticas de desenvolvimento regional, sobretudo na década de 1990 e início dos anos 2000, é marcado por dois aspectos:

<sup>46</sup> Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO).

<sup>47</sup> Via Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM).



- i) Extinção das superintendências de desenvolvimento regional e;
- ii) Guerra fiscal entre as unidades da federação.

No que concerne às superintendências de desenvolvimento, a SUDECO foi extinta em 1990, enquanto a SUDENE e a SUDAM foram extintas e substituídas em 2001 pela Agência de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE) e a Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA), respectivamente. Entre os principais motivos das extinções figuraram denúncias de corrupção e desvios de finalidade das superintendências a partir dos governos militares. A respeito deste último elemento, Bacelar (2000) chama a atenção para o caso da SUDENE ao destacar que a industrialização ganha preeminência frente às suas propostas originais e reformistas.

Já no segundo aspecto, a guerra fiscal, destaca-se que as disputas estabelecidas visam proporcionar as melhores condições de incentivos fiscais para atração de empreendimentos e investimentos para estados e municípios. Alves (2001, p. 27, destaque da autora) conceitua guerra fiscal como “um processo pelo qual os entes federativos buscam interferir no processo privado de alocação espacial, ou seja, no *deslocamento de plantas já existentes* e na *alocação de uma nova planta*”. Neste sentido, por não figurarem diretamente como expansão do gasto, já que os incentivos referem-se a uma receita potencial e, portanto, inexistente no ato da concessão, as unidades da federação às utilizam mesmo em contextos financeiros difíceis (CARDOZO, 2010).

Foi justamente a partir da ausência de políticas de desenvolvimento regional, da redução da participação do Estado na economia e da intensificação do processo competitivo via abertura da economia, que as unidades da federação ampliaram suas disputas. Ainda que as concessões de incentivos tenham implicações diretas na arrecadação futura, a depender da intensificação do processo produtivo local pelo ente beneficiário, Cardozo (2010) chama a atenção que tanto os estados e municípios que atraem investimentos quanto os que perdem saem em desvantagem – seja por deixarem de ganhar com a receita futura seja em termos de receita real, produto e postos de empregos, com o deslocamento de empresas no território nacional.

## 4.2 O FLUXO DA POLÍTICA: O NEODESENVOLVIMENTISMO NOS ANOS 2000

O debate sobre o desenvolvimento brasileiro é retomado a partir de 2003, ganhando fôlego com as políticas de desenvolvimento regional. Atrelado a isso, o tema do desenvolvimentismo também ressurgiu em trabalhos de pesquisadores e estudiosos<sup>48</sup>. Em linhas gerais, o desenvolvimentismo (ou nacional-desenvolvimentismo), observado até fins dos anos 1970, contribuiu para o estímulo ao setor industrial brasileiro por meio de forte intervenção estatal. Três características do período desenvolvimentista são destacadas por Fonseca (2014), a saber:

- i) Forte intervenção governamental;
- ii) Política econômica centrada para o fortalecimento da indústria e;
- iii) Existência de um projeto nacional.

Muito embora a ascensão ao poder por parte de um partido considerado de esquerda, com a eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, tenha causado instabilidade e crise de imprevisibilidade na economia, esses efeitos foram logo controlados com o anúncio da continuidade e até mesmo aprofundamento das medidas do tripé macroeconômico<sup>49</sup>. Ao discutir as coalizões partidárias configuradas para a eleição presidencial brasileira de 2002, Oliveira (2007) chama a atenção para o estado de indeterminação, que, em certa medida, contribuiu para o entendimento de uma nova orientação na política econômica. Ao desconsiderar as relações entre classe, interesses e representação, as coalizões procuraram a formação de consenso ao pautar a defesa do desenvolvimento enquanto elemento congregador de todos os interesses. Contradições decorrentes das coalizões partidárias são enfatizadas pelo autor, ao destacar que

Os programas [das coalizões partidárias] são parecidíssimos porque todos estão pautados pela herança do desastre do neoliberalismo de FHC [governo de Fernando Henrique Cardoso], e todos buscam representar o irrepresentável: a burguesia nacional, que já não manda; o capital financeiro, que é o obstáculo ao desenvolvimento e que já se desligou de qualquer representação de classe e cujos interesses *promovem* a exclusão, a classe trabalhadora, cujos recursos políticos foram grandemente danificados no período neoliberal (OLIVEIRA, 2007, p. 40, destaque do autor).

---

<sup>48</sup> Como é o caso, por exemplo, de Bresser-Pereira (2003; 2006), Sicsú, Paula e Michel (2007), Carneiro (2012).

<sup>49</sup> Adotado em 1999 o chamado tripé macroeconômico é composto pelo regime de metas para inflação, política de obtenção de superávit primário e de câmbio flutuante. O comprometimento desses três pilares macroeconômicos, por parte do governo, viabilizaria a estabilidade econômica, que, na visão de economistas ortodoxos, seria o elemento necessário para o crescimento econômico (BRESSER-PEREIRA, 2013).

Não obstante, em fins do primeiro mandato do governo Lula, a expressão *neodesenvolvimentismo* passa a ser utilizada ao referir-se a uma nova orientação da política econômica e social brasileira. Neste contexto, observam-se tanto a adoção de políticas com forte componente híbrido entre as estratégias do período desenvolvimentista e neoliberal quanto políticas em sentido divergente aos modelos neoliberais. Como exemplo dessas últimas, tem-se o estímulo do crédito ao consumidor, concessão de isenções tributárias a setores industriais, financiamento de investimentos privados através de fundos e bancos públicos, investimento em infraestrutura e logística (especialmente com o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC), assim como políticas sociais de transferência de renda (BRESSER-PEREIRA, 2003; BRESSER-PEREIRA, 2006b; BRESSER-PEREIRA, 2013; BRESSER-PEREIRA, 2016; PAULANI, 2017).

Por conseguinte, percebe-se que, em contextos e condições históricas diferentes, as características atribuídas ao desenvolvimentismo passam a ser observadas e reunidas ao prefixo “neo” (PAULANI, 2017). Contudo, ao estabelecer uma análise comparativa entre o antigo desenvolvimentismo e o neodesenvolvimentismo, Bresser-Pereira (2006b) destaca dois elementos distintivos entre as estratégias de desenvolvimento, a saber: mudança do cenário do capitalismo mundial, especialmente com o processo de globalização; e a alteração do estágio de desenvolvimento do Brasil, saindo de uma indústria infante (ou nascente)<sup>50</sup> para uma indústria madura. Outros aspectos que distinguem os períodos desenvolvimentista, neoliberal e neodesenvolvimentista são sistematizados no quadro 9.

**Quadro 9 – Desenvolvimentismo, ortodoxia convencional e neodesenvolvimentismo: aspectos comparativos**

‘Antigo’ desenvolvimentismo	Neoliberalismo (ortodoxia convencional)	Neodesenvolvimentismo
Ativismo estatal para promoção de poupança forçada e investimentos em empresas (visando a proteção da indústria nacional nascente)	Fortalecimento do mercado em detrimento do enfraquecimento da atuação estatal. Obtenção de poupança externa para financiamento do desenvolvimento	Papel estatal subsidiário (embora importante) para promoção de poupança forçada e investimentos em empresas. Estado e mercado fortes
Admite certa ‘frouxidão’ fiscal	Disciplina fiscal	Disciplina fiscal

<sup>50</sup> A fase da indústria infante reuniu argumentos econômicos para justificar a prática de políticas protecionistas, especialmente nos países com processos de industrialização tardia.

Certa complacência com a inflação	Controle da inflação e das contas públicas	Manutenção da estabilidade macroeconômica (crescimento da economia, controle inflacionário e estabilidade dos preços)
-----------------------------------	--	---

Fonte: Elaboração do autor, com base em Bresser-Pereira (2006b).

Bresser-Pereira (2006b, p. 12) considera o neodesenvolvimentismo como um *terceiro discurso* entre o protecionismo nacional do antigo desenvolvimentismo e a orientação externa de desenvolvimento da ortodoxia convencional. Esse terceiro discurso, por conseguinte, corresponde a “um conjunto de propostas de reformas institucionais e de políticas econômicas, por meio das quais as nações de desenvolvimento médio buscam, no início do século XXI, alcançar os países desenvolvidos”. Em sentido convergente, Sicsú, Paula e Michel (2007, p. 512) consideram o neodesenvolvimentismo como a “constituição de um Estado capaz de regular a economia – que deve ser constituída por um mercado forte e um sistema financeiro funcional – isto é, que seja voltado para o financiamento da atividade produtiva e não para a atividade especulativa”. Para tanto, o estímulo às políticas industriais e de comércio exterior ganham ênfase na alternativa neodesenvolvimentista, especialmente para incentivo a competitividade da indústria nacional.

Boito Jr. (2012, p. 5) vai mais além e argumenta que a vinculação ao desenvolvimentismo, agora com o prefixo *neo*, dá-se pelo fato do mesmo representar um projeto de “política econômica e social que busca o crescimento econômico do capitalismo brasileiro com alguma transferência de renda, embora o faça sem romper com os limites dados pelo modelo econômico neoliberal ainda vigente no país”. Cepêda (2012) corrobora com esse argumento ao reconhecer que a inflexão neodesenvolvimentista apresenta uma combinação de políticas de crescimento econômico com políticas distributivas, contudo chama a atenção para a ausência de um projeto nacional. Neste contexto, considera que “as políticas públicas mudaram de rumo, redefinindo prioridades e instrumentos a ponto de permitir a legítima suposição de um novo pacto social em andamento, porém claro em termos de um processo e não necessariamente em projeto” (CEPÊDA, 2012, p. 87).

Não obstante, outros termos também têm sido utilizados ao referir-se a forma de intervenção estatal contemporânea em políticas econômicas e sociais, a exemplo de social-desenvolvimentismo (atrelado especialmente a economistas do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas – Unicamp). Neste caso, o mercado interno, por meio de políticas distributivas, é considerado a via para dinamização da demanda agregada (MOLLO; AMADO, 2015; PAULANI, 2017).

Ao analisar as correntes de pensamento que tem discutido a temática do neodesenvolvimentismo, Mollo e Amado (2015) identificam e chamam a atenção para a existência de uma terceira corrente, especialmente ao fazer uma distinção entre novos-desenvolvimentistas precursores (associado às ideias de Bresser-Pereira) e novos-desenvolvimentistas pós-keynesianos (fundamentalmente, professores do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro – IE/UFRJ, entre eles João Sicsú). Esta última corrente apresenta elementos teóricos muito próximos da vertente social-desenvolvimentista e, portanto, costumam ser considerados em conjunto (PAULANI, 2017).

Nestes termos, dentre os aspectos que distinguem os novos-desenvolvimentistas precursores da corrente social-desenvolvimentista, destacam-se a orientação e o papel assumido pelo Estado. Os novos-desenvolvimentistas precursores enfatizam uma orientação das políticas pró-mercado, a partir de um papel ativo do Estado na condução e controle dos preços da economia – especialmente taxa de câmbio, taxa de juros e os salários – considerados fundamentais para estímulo ao setor industrial. Por conseguinte, as políticas distributivas ocupam um papel secundário. Por outro lado, a corrente social-desenvolvimentista configura-se com menos orientação pró-mercado e embora considerem importante a gestão dos preços da economia, esta não deve colocar as políticas distributivas e os serviços públicos em condição subsidiária (MOLLO; AMADO, 2015; PAULANI, 2017).

Dentre as principais críticas estabelecidas para a discussão neodesenvolvimentista, Lisboa e Pessoa (2016) destacam dois pontos centrais: a proteção excessiva a setores industriais e a solução via intervenção cambial. No primeiro caso, os autores consideram que “a política pública deveria priorizar as atividades que geram externalidades – o candidato óbvio são atividades ligadas à inovação – ao invés de proteger setores ou distorcer preços relativos” (LISBOA; PESSOA, 2016, p. 185). Enquanto que, no segundo caso, os autores chamam a atenção ao fato de que a forte intervenção no mercado de câmbio, especialmente com desvalorização para aumentar o peso da indústria no produto, teria tanto um impacto pequeno no crescimento e estímulo a renda quanto implicações para sua implantação no país.

Embora reconheça a guinada das políticas industriais, investimentos públicos em infraestrutura e logística e os programas sociais implementados a partir de 2003, Paulani (2017) destaca a dificuldade de caracterizar tanto as perspectivas teóricas que reivindicam a utilização do termo desenvolvimentista quanto os governos Lula e Dilma como desenvolvimentistas. Dentre os argumentos críticos para esta dificuldade encontraram-se a incompatibilidade de princípio que formam, de um lado, o desenvolvimentismo ou

neodesenvolvimentismo e, de outro lado, a financeirização da economia, voltada para a preservação e fortalecimento do capital financeiro e do setor bancário-financeiro.

Cabe chamar a atenção ao fato de que o neodesenvolvimentismo é resultado de uma espécie de ‘pacto nacional’ entre classes e frações de classe que o integram, especialmente para fortalecimento – e até mesmo criação – das condições competitivas da economia nacional. Dentre as classes, destacam-se a burguesia do setor produtivo e industrial, a burocracia do Estado, trabalhadores e frações de baixa renda. Cada um, com peso e graus de influência distintos, reivindica e tenta fazer convergir seus interesses no âmbito das políticas de orientação neodesenvolvimentista. No que concerne à burguesia produtiva, diversos aspectos das políticas econômicas foram direcionados em benefício de concentrados grupos de atores e setores econômicos considerados estratégicos, a exemplo de empresas da indústria de transformação, do agronegócio, mineração e indústria pesada (BOITO JR., 2012; BRESSER-PEREIRA, 2016).

Por fim, destaca-se que os principais elementos para essa nova orientação na política econômica e social do país – com forte influência na priorização de questões e na sua inserção na agenda decisória do governo – resultaram do clima político (eleições presidenciais e a ascensão ao poder por um partido considerado de esquerda; cenário nacional e ambiente político favorável ao compartilhamento e consenso de ideias); mudanças dentro do próprio governo (vinculado a mudança do presidente da república e de sua equipe de governo); e as forças políticas organizadas (grupos de interesse e pressão, vinculados especialmente a setores produtivos industriais).

É com base nesse contexto que o capítulo seguinte se direciona para uma discussão do fluxo de políticas da agenda de desenvolvimento regional para o Nordeste brasileiro, a partir da conformação do Polo Automotivo do grupo Fiat Chrysler Automobiles (FCA) no município de Goiana-PE.

#### 4.3 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

A problemática regional brasileira esteve, em meados do século XX, atrelada tanto a questões climáticas, de segurança nacional, densidade demográfica e pobreza quanto à tendência a concentração da atividade industrial. O processo de tomada de consciência da problemática regional ganha fôlego com a formação do GTDN e da SUDENE em fins dos anos 1950, que, a partir de estudos e pesquisas sobre a realidade do Nordeste, apresentaram

propostas de intervenção estatal planejada na região. As evidências para o Nordeste nas ações relacionadas a disparidades regionais decorreram tanto de questões sociais e econômicas quanto aos recorrentes problemas de seca que acompanham a formação histórica da região.

No que concerne ao contexto político, destaca-se que a mudança no governo federal (a partir de 2003), o clima político e as forças políticas organizadas resultaram em importantes elementos para inserção de questões na agenda governamental e decisória. O retorno do debate sobre desenvolvimento brasileiro esteve atrelado a políticas de desconcentração regional, assim como a estímulos e proteção a setores econômicos industriais considerados estratégicos. O chamado neodesenvolvimentista remete, portanto, ao papel ativo e estratégico do Estado na economia, com a adoção tanto de políticas híbridas – entre a fase protecionista nacional e liberal – quanto em políticas divergentes dos modelos neoliberais.

Nesta perspectiva, a orientação neodesenvolvimentista possibilitou uma combinação de políticas de crescimento econômico vinculado a três das tipologias de política propostas por Lowi (1964), a saber: políticas distributivas, redistributivas e regulatórias. Em geral, essas políticas centraram-se na concessão de isenções tributárias e financiamento de investimentos privados através de fundos e bancos públicos para setores industriais, investimentos públicos em infraestrutura e logística e os programas sociais.

## 5 FLUXO DE POLÍTICAS: AGENDA DE DESENVOLVIMENTO E A CONFORMAÇÃO DO POLO AUTOMOTIVO NO PERNAMBUCO

Este capítulo corresponde ao fluxo de políticas (*policies*). Ou seja, a dinâmica das ideias e a busca de soluções e alternativas para os problemas discutidos no capítulo anterior.

A primeira seção compreende uma discussão relacionada ao planejamento regional a partir dos anos 2000, com foco para a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (PDNE). A escolha pelo maior detalhamento da PNDR e do PDNE dá-se por duas razões:

- 1) Por constituírem-se nos principais instrumentos de políticas, com a definição de diretrizes e eixos estratégicos, para intervenção planejada na região; e
- 2) Pela compreensão de que as orientações estabelecidas na política e no plano supracitado contribuíram, em alguma medida, para a conformação do polo automotivo na região, especialmente ao considerar os fundos regionais e instrumentos de incentivo fiscais que formam a política mencionada.

As seções seguintes dedicam-se a analisar alguns elementos do processo de conformação do polo automotivo na região da mata norte pernambucana. Assim sendo, na segunda seção apresentamos algumas características e dados geográficos, econômicos e sociais referentes à região de implantação do objeto de estudo do presente trabalho. A terceira seção caracteriza o polo automotivo do grupo Fiat Chrysler Automobiles (FCA) e o contexto de decisões e articulações que influenciaram sua instalação no município de Goiana-PE, procurando-se destacar os principais atores envolvidos na criação das condições para atração da montadora de veículos. Além disso, apresentamos dados das principais políticas que contribuíram, e ainda contribuem, para resolução do problema tomado como público, especialmente as relacionadas aos desembolsos dos instrumentos financeiros da política de desenvolvimento regional – Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), Fundo de Desenvolvimento Regional do Nordeste (FDNE) e incentivos fiscais – e desembolsos do BNDES. Assim como as articulações e políticas adotadas nos níveis de governo Estadual e Municipal.

### 5.1 PLANEJAMENTO REGIONAL BRASILEIRO NOS ANOS 2000

Ao analisar o planejamento regional no Brasil, Theis (2016) chama a atenção para sua formação social periférica que, por conseguinte, apresenta-se de forma inerente e



submissa a lógica de um desenvolvimento desigual do capital. Este, por sua vez, conduz um processo de desenvolvimento que reproduz estruturas heterogêneas, com desigualdades socioeconômicas e disparidades inter-regionais.

Neste cenário, duas hipóteses justificam a prática do planejamento numa formação social periférica: planejamento para redução de incertezas de valorização do capital e planejamento para controlar o capital em sua tendência de extração ilimitada de recursos. As experiências com planejamento regional em países latino-americanos – e no caso do Brasil, discutidas no capítulo anterior –, durante a segunda metade do século XX estiveram “muito mais voltadas à redução de incertezas do capital em sua incessante busca por valorização” (THEIS, 2016, p. 84) do que postas aos anseios individuais e coletivos para atenuação de disparidades socioespaciais.

Ao discutir sobre a prática do planejamento regional enquanto elemento de reprodução do capital, Oliveira (1987, p. 24), foi enfático ao argumentar que “o planejamento num sistema capitalista não é mais que a forma de racionalização da reprodução ampliada do capital”. Para tanto, adoção do planejamento, por parte do Estado, vai além de técnicas de alocação de recursos e corresponde ao que o autor chama de uma “forma transformada do conflito social” – que envolve forças e agentes econômicos, sociais e políticos diversos com influência na transformação dos conflitos. Estes agentes, por conseguinte, afastam o princípio da neutralidade dos planejamentos, tendo em vista que cada ator possui interesses pessoais, podendo está, inclusive, atrelado a interesses do capital global.

Não obstante, o conjunto de elementos que marcam a década de 1990 no país – especialmente a globalização, abertura econômica e a ausência de políticas regionais – induzem a uma ressignificação das estratégias de planejamento nos níveis nacional, regional e sub-regional e, por conseguinte, mudanças nas estratégias de desenvolvimento para os anos seguintes, embora a essência permaneça a mesma. Nesse sentido, Miranda *et al.* (1999, p. 50) destacam como desafios para a estruturação e implantação de novas práticas de planejamento à adoção de políticas que permitam não só a “inserção, com impactos positivos, da economia nacional e regional na economia mundial a partir de novas atividades produtivas, mas em conceber formas e estratégias adequadas de reestruturação da atividade produtiva existente”.

Com esse breve resgate da experiência de planejamento e da persistência de desigualdades decorrentes de um processo de expansão e valorização do capital em formações sociais periféricas – dito de outra forma, em países de industrialização tardia –, direciona-se atenção para a retomada da discussão de planejamento regional brasileiro, a partir do início dos anos 2000. Esse cenário recente também aponta para uma atuação governamental

direcionada para maior desconcentração regional via estímulos a investimentos produtivos, bem como para mudanças nas estratégias do próprio capital em busca de manutenção e valorização de seus excedentes. A esse respeito, Harvey (2005, p. 83) complementa afirmando que “impelidos pela concorrência, capitalistas individuais buscam obter vantagens competitivas no interior dessa estrutura espacial, tendendo portanto a ser atraídos ou impelidos a mudar para os locais em que os custos sejam menores ou as taxas de lucro maiores”.

Não obstante, Amaral Filho (2015) aponta a retomada do planejamento e das políticas de desenvolvimento regional como uma convergência virtuosa, sendo explicada pela combinação dos seguintes elementos:

- i) Pacto federativo e social;
- ii) I Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR); e
- iii) Antigos instrumentos e novas formas de intervenção pública.

Esses três elementos, somados a aspectos conjunturais do período e os desembolsos financeiros dos fundos regionais, serão apresentados e discutidos brevemente ao longo desta seção. No que concerne ao primeiro aspecto, destaca-se que, muito embora o pacto federativo de 1988 institua preceitos relacionados a princípios de planejamento regional, a regulamentação e discussão para elaboração de planos regionais integrados é retomada, com maior evidência, no início da década de 2000 (MIRANDA *et al.*, 1999; KARAM, 2012). Soma-se a isso, conforme mencionado ao final da seção anterior, o reconhecimento de direitos e conquistas sociais – que irão viabilizar o surgimento de importantes programas e serviços sociais, com impactos consideráveis para a população nordestina – e a criação dos fundos constitucionais de desenvolvimento.

A problemática regional brasileira, negligenciada durante a década de 1990, incorpora a agenda decisória do presidente Luiz Inácio Lula da Silva já no início do seu governo, em 2003, com o anúncio da recriação das superintendências de desenvolvimento regional – SUDAM, SUDENE e SUDECO – e com as discussões e propostas para implantação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Embora os anúncios e discussões, tanto da recriação das superintendências quanto da implantação da PNDR, iniciem em 2003, a formalização de ambos ocorreu apenas a partir de 2007<sup>51</sup>.

---

<sup>51</sup> No caso das superintendências de desenvolvimento regional, a SUDAM foi recriada a partir da Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007, a SUDENE por meio da Lei Complementar nº 125, também de 3 de janeiro de 2007, e a SUDECO foi recriada pela Lei Complementar nº 129, de 8 de janeiro de 2009, embora seu projeto de lei complementar tenha sido encaminhado no início do governo Lula (BRASIL, 2007a;

A seguir analisa-se, em linhas gerais, a PNDR e o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Nordeste (PDNE), que se apresentam enquanto políticas federais explícitas de articulação entre antigos e novos instrumentos para atuação na região Nordeste. Para tanto, a análise se concentra nos objetivos, eixos estratégicos, principais instrumentos de atuação e posicionamentos críticos. Essa discussão se faz fundamental na tentativa de caracterizar e identificar, mais a frente, a configuração institucional para a conformação do Polo Automotivo da FCA no Estado de Pernambuco.

#### 5.1.1 Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)

A formação da PNDR, desenvolvida pelo Ministério da Integração Nacional (MI), reflete a priorização da questão regional brasileira na agenda decisória do governo. Tendo em mente tanto as discussões sistematizadas nas seções anteriores, envolvendo as disparidades regionais, quanto a concepção de que “enquanto certas áreas assistem a um uso intenso dos recursos disponíveis, outras vêem seus potenciais de desenvolvimento subutilizados” (BRASIL, 2005, p. 8), a PNDR apresenta como objetivos centrais a *redução das desigualdades regionais* e a *ativação das potencialidades de desenvolvimento das regiões brasileiras*.

Para o alcance desses objetivos, a PNDR parte de três premissas, a saber:

- i) A política deve ser de âmbito nacional;
- ii) Trata-se de uma política de Estado e;
- iii) A abordagem deve se dar em múltiplas escalas.

A primeira premissa chama a atenção para a importância de uma articulação em nível nacional, com foco para redução das desigualdades regionais e que transcenda as escalas macrorregionais. Tendo o Governo Federal como principal ator, sua atuação deveria direcionar-se para a construção e concepção de uma estratégia de desenvolvimento regional de caráter transversal. Para tanto, essa estratégia passou a requerer maior coordenação, articulação e arbitragem de conflitos entre os órgãos do governo, setor empresarial e a sociedade civil organizada. A segunda premissa assume que, para a consolidação da PNDR, a

---

BRASIL, 2007b; BRASIL, 2009). Enquanto que a PNDR foi instituída pelo Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007 (BRASIL, 2007c).

mesma deve ser reconhecida efetivamente como uma Política de Estado<sup>52</sup>. Por apresentar objetivos voltados para a redução das desigualdades regionais, a PNDR abrange um olhar territorial que, por conseguinte, necessita de uma interação e convergência de políticas executadas por outros ministérios (BRASIL, 2005; BRASIL, 2010; GUIMARÃES, 2014).

Já a terceira premissa considera fundamental a organização das ações em escalas múltiplas, de forma a viabilizar o maior cumprimento dos objetivos da PNDR. Em sentido divergente às abordagens e políticas que tratavam as desigualdades regionais como problemas, em geral, estritamente homogêneos nas regiões Norte e Nordeste, a PNDR concebe a existências de escalas de intervenção múltiplas e com papéis institucionais distintos que deveriam dialogar e se articular com a política nacional. As múltiplas escalas compreendem dinâmicas distintas, a saber, (BRASIL, 2005; BRASIL, 2010):

- i) Nacional: orientação e regulação tanto das políticas de desenvolvimento regional quanto dos grandes investimentos produtivos para as regiões consideradas prioritárias;
- ii) Macrorregional: elaboração dos planos estratégicos de desenvolvimento e execução de ações e programas específicos;
- iii) Sub-regional: iniciativas organizadas e articuladas em diferentes mesorregiões e;
- iv) Intraurbana: ações estabelecidas nas Regiões Metropolitanas – RMs e nas cidades.

A partir da combinação das variáveis de rendimento domiciliar médio e do Produto Interno Bruto (PIB) em cartogramas, a PNDR propõe uma tipologia regional para priorização das ações da política de desenvolvimento regional. A classificação da tipologia regional é feita por meio de um quadrante de matriz formado por um conjunto de quatro territórios, a saber: a) regiões de alta renda; b) dinâmica; c) baixa renda; e d) estagnada (KARAM, 2012; GUMIERO, 2015).

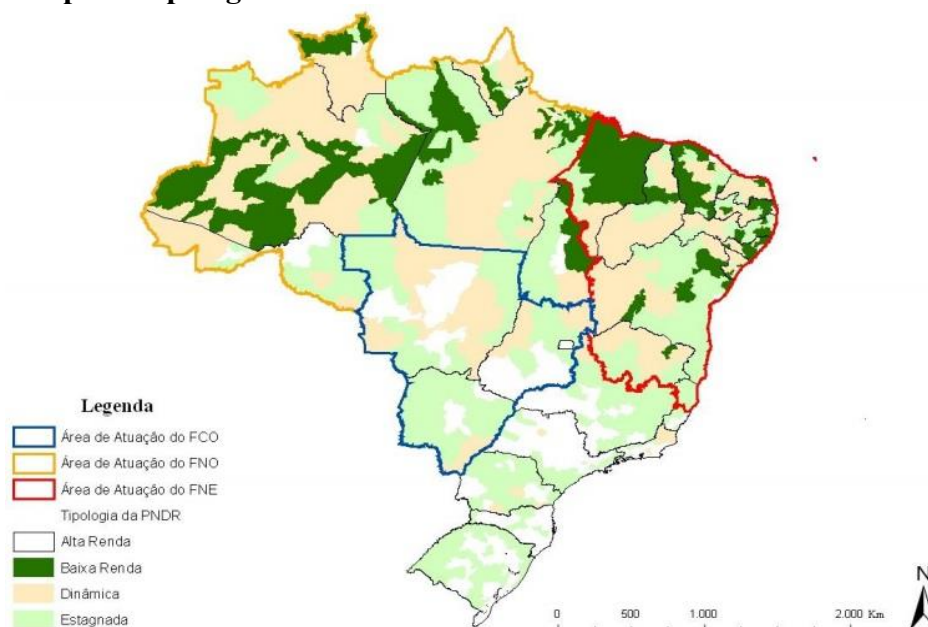
Enquanto nas regiões Sul e Sudeste predominam a situação de alta renda, as regiões Norte e Nordeste se inserem com maior proeminência na tipologia de baixa renda e estagnada. Para tanto, ainda que se considerem ações e apoio institucional para as quatro tipologias, o alvo prioritário da PNDR direciona-se para estratégias de desenvolvimento em sub-regiões que compõem as tipologias de baixa renda, dinâmica e estagnada. A figura 6 ilustra o mapa da

---

<sup>52</sup> Dentre as distinções entre Política de governo e Política de Estado, Almeida (2016) considera que as primeiras configuram-se como processos de decisão mais simples, tomadas no âmbito administrativo ou de ministérios setoriais. Por outro lado, Políticas de Estado envolve uma esfera de discussão mais ampliada e, consequentemente, mais demorado, passando por diferentes agências da burocracia do Estado – com a elaboração de estudos técnicos, orçamentário e de impacto da política – e do Parlamento.

tipologia da PNDR e, conseqüentemente, suas áreas prioritárias de atuação, especialmente as regiões demarcadas no mapa pelas cores verde (forte e claro) e salmão (claro).

**Figura 6 – Mapa da tipologia da PNDR**



Fonte: Brasil - Ministério da Integração Nacional (2013).

Quanto aos principais instrumentos financeiros e fiscais utilizados pela PNDR, destacam-se os Fundos Constitucionais de Financiamento (das regiões Norte - FNO; Nordeste – FNE; e Centro-Oeste – FCO), Fundos de Desenvolvimento Regional (das regiões Nordeste – FDNE; Centro-Oeste – FDCO; e Amazônia – FDA) e incentivos e benefícios fiscais. Em geral, esses instrumentos garantem recursos para investimentos nas áreas de atuação das Superintendências de Desenvolvimento Regional (SUDENE, SUDAM e SUDECO), em conformidade com seus respectivos planos de desenvolvimento regional. A figura 7 ilustra as áreas de atuação dos fundos constitucionais, fundos de desenvolvimento e incentivos fiscais.

**Figura 7 - Fundos regionais e instrumentos de incentivos fiscais que formam a PNDR.**



Fonte: Adaptado pelo autor, a partir de Brasil/Ministério da Integração Nacional (2017a).

O quadro 10 apresenta uma sistematização dos principais objetivos, características, beneficiários, previsão orçamentária e normatização envolvendo os fundos regionais e os instrumentos de incentivos fiscais utilizados pela PNDR. Com relação aos fundos constitucionais, chama-se a atenção para as diretrizes de programação dos financiamentos, onde no art. 3º, inciso IX, da Lei nº 2.827 de 27 de setembro de 1989, confere o “apoio à criação de novos centros, atividades e pólos dinâmicos, notadamente em áreas interioranas, que estimulem a redução das disparidades intra-regionais de renda” (BRASIL, 1989, não p.).

Esse dispositivo é um dos previstos pela lei de regulamentação dos fundos constitucionais que visam o financiamento de empreendimentos com grande capacidade de difusão de novos negócios e atividades – relacionados à implantação, ampliação, modernização ou diversificação nas regiões de atuação das superintendências – criando uma importante configuração institucional de políticas para desenvolvimento regional, a partir de estímulos ao setor industrial.

**Quadro 10 – Sistematização dos fundos regionais e incentivos fiscais**

<b>Instrumento financeiro</b>	<b>Finalidade</b>	<b>Beneficiários</b>	<b>Previsão orçamentária<sup>1</sup></b>	<b>Observações</b>
Fundos Constitucionais de Financiamento (FNE, FNO, FCO)	Contribuir para o desenvolvimento econômico e social das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste	Agentes produtivos com atividades nos setores agropecuário, mineral, industrial, agroindustrial, comércio e serviços	3% da arrecadação de IPI <sup>2</sup> e IR <sup>3</sup> para aplicação nos fundos regionais, sendo FNE (1,8%), FNO (0,6%) e FCO (0,6%)	Criados com a Constituição de 1988 e regulados em 1989
Fundos de Desenvolvimento Regional (FDNE, FDA, FDCO)	Garantir recursos para investimentos em infraestrutura, serviços públicos e empreendimentos produtivos com grande capacidade de difusão de novos negócios e atividades	Empreendimentos produtivos que visem implantação, ampliação, modernização ou diversificação nas regiões de atuação das Superintendências de Desenvolvimento. Os setores prioritários são: infraestrutura, agricultura, agroindústria, mineral, indústria, inovação e tecnologia, turismo e serviços	Recursos do Tesouro Nacional (via orçamento anual) e transferências de outros fundos	FDNE e FDA criados em 2001 e FDCO em 2009 (com operação a partir de 2012)
Incentivos Fiscais	Estimular a FBCF <sup>4</sup> nas regiões Nordeste e da Amazônia, com fins a promoção do desenvolvimento econômico e social	Empresas com projetos de instalação, ampliação, modernização ou diversificação nas regiões Norte e Nordeste, em setores econômicos prioritários da PNDR	Concessão de benefícios fiscais	Principais benefícios: 1) Redução de até 75% do IRPJ <sup>5</sup> ; 2) Isenção do IRPJ para fabricantes de máquinas, equipamentos, instrumentos e dispositivos baseados em tecnologia digital; 3) Reinvestimento de

				30% do IRPJ para empreendimentos em operação na regiões; 4) Isenção do AFRMM <sup>6</sup> ; 5) Depreciação acelerada incentivada e desconto dos créditos para o PIS/Pasep <sup>7</sup> e Cofins <sup>8</sup>
--	--	--	--	--

Fonte: Elaboração do autor, com base em Guimarães (2014) e Brasil (2017b).

Notas:

<sup>1</sup>Fontes de recursos principais;

<sup>2</sup>Imposto sobre Produtos Industrializados;

<sup>3</sup>Imposto de Renda;

<sup>4</sup>Formação Bruta de Capital Fixo;

<sup>5</sup>Imposto de Renda de Pessoa Jurídica;

<sup>6</sup>Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante;

<sup>7</sup>Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público;

<sup>8</sup>Contribuição para Financiamento da Seguridade Social.

No que concerne aos Fundos de Desenvolvimento, vale destacar a mudança de modalidade que ocorre a partir de 2012. Além de preservar a natureza contábil, os fundos incorporam o modelo financeirizado. Na condição contábil, pela qual os Fundos de Desenvolvimento foram criados, apresentavam reduzido grau de autonomia financeira, tendo em vista o fato de concentrarem o risco dos financiamentos no Tesouro Nacional. Isso resultava em atrasos e limitações nos desembolsos, em decorrência das metas de superávit primário. Além disso, os recursos não gastos eram devolvidos para o Governo, pois não dispunham da prerrogativa de acumulação de patrimônio próprio. A partir da incorporação da natureza financeira, agentes financeiros passaram a assumir os riscos das operações e os retornos dos financiamentos puderam ser utilizados em novos financiamentos (Brasil, 2017a).

Ainda que tanto os fundos regionais quanto os incentivos fiscais configurem-se como importantes instrumentos para atração de empreendimentos produtivos em regiões menos desenvolvidas e, conseqüentemente, em áreas prioritárias da PNDR, Guimarães (2014) destaca a pouca influência dos incentivos fiscais frente aos fundos regionais. Isso ocorre especialmente pelo fato de que a apropriação de benefícios fiscais requer um bom desempenho e resultado financeiro positivo<sup>53</sup>, ao contrário dos financiamentos subsidiados via fundos regionais. Estes, por conseguinte, exercem maior influência sobre decisões de investimentos produtivos estratégicos para as regiões periféricas do país.

---

<sup>53</sup>Essa situação difere da concessão de incentivos fiscais no âmbito da guerra fiscal, “em que os estados promoviam significativos descontos ou diferimentos nos impostos devidos (sobretudo nos de consumo), sensibilizando preços e gerando maior poder de competitividade para as empresas” (GUIMARÃES, 2014, p. 347).

Não obstante, cabe também uma observação sobre aspectos de complementaridade e sobreposição de políticas, especialmente às de estímulo financeiro. Por meio do quadro síntese dos fundos regionais e incentivos fiscais (quadro 10) é possível verificar, ainda que parcialmente, que as finalidades e potenciais beneficiários dos instrumentos financeiros e fiscais induzem para sinais de sobreposição de políticas. Corroborando com essa observação, Guimarães (2014) chama a atenção para a dissociação, no âmbito macro-organizacional, de políticas regionais e setoriais. Por um lado, as políticas regionais sendo conduzidas pelo Ministério da Integração Nacional, via utilização dos fundos regionais e, por outro lado, políticas setoriais estabelecidas por outros órgãos federais, a exemplo do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), com financiamentos do BNDES.

Muito embora o BNDES exerça importante contribuição para o desenvolvimento das regiões brasileiras, a partir do financiamento de grandes projetos setoriais, duas considerações são fundamentais para o objeto de pesquisa do presente trabalho. A primeira refere-se ao argumento de sobreposição de políticas, conforme mencionado por Guimarães (2014, p. 351) ao enfatizar que “as políticas e prioridades dos fundos regionais feriam, muitas vezes, premissas básicas e estratégicas das pastas setoriais e vice-versa”. Enquanto que a segunda consideração envolve o caráter concentrador dos recursos e financiamentos direcionados para as regiões mais desenvolvidas do país. Ainda de acordo com o autor, dentre os fatores que corroboravam para a situação de concentração tem-se tanto a concorrência entre os fundos regionais – que empregavam melhores condições de financiamento e prazo – quanto à ausência de vantagens diferenciadas, por parte do BNDES, para empreendimentos com investimentos voltados para a região Nordeste.

Contudo, nos últimos anos a região Nordeste tem elevado sua participação nos desembolsos financeiros do BNDES, especialmente com o financiamento de grandes projetos estratégicos nos setores automotivo, petroquímico e de infraestrutura. Dentre os elementos que tem contribuído para esse resultado estão a uniformização da classificação do porte das empresas beneficiárias entre o BNB (agente operador do FNE) e o BNDES, assim como um maior alinhamento entre as políticas regionais com as políticas setoriais, conforme destacado por Guimarães (2014, p. 357) ao argumentar que

Obviamente, a observância das políticas setoriais, pelos órgãos e organismos que participam da política de desenvolvimento regional e adotam-na como base de suas operações (MI, BNB, Sudene etc.), teve participação decisiva no melhor direcionamento dos recursos dos fundos regionais, bem como na intensificação da participação do BNDES na região. Entretanto, cumpre observar e fazer o devido registro da atuação do BNDES no Nordeste, onde se apresenta como parceiro constante e fundamental para a atração e viabilização de grandes investimentos

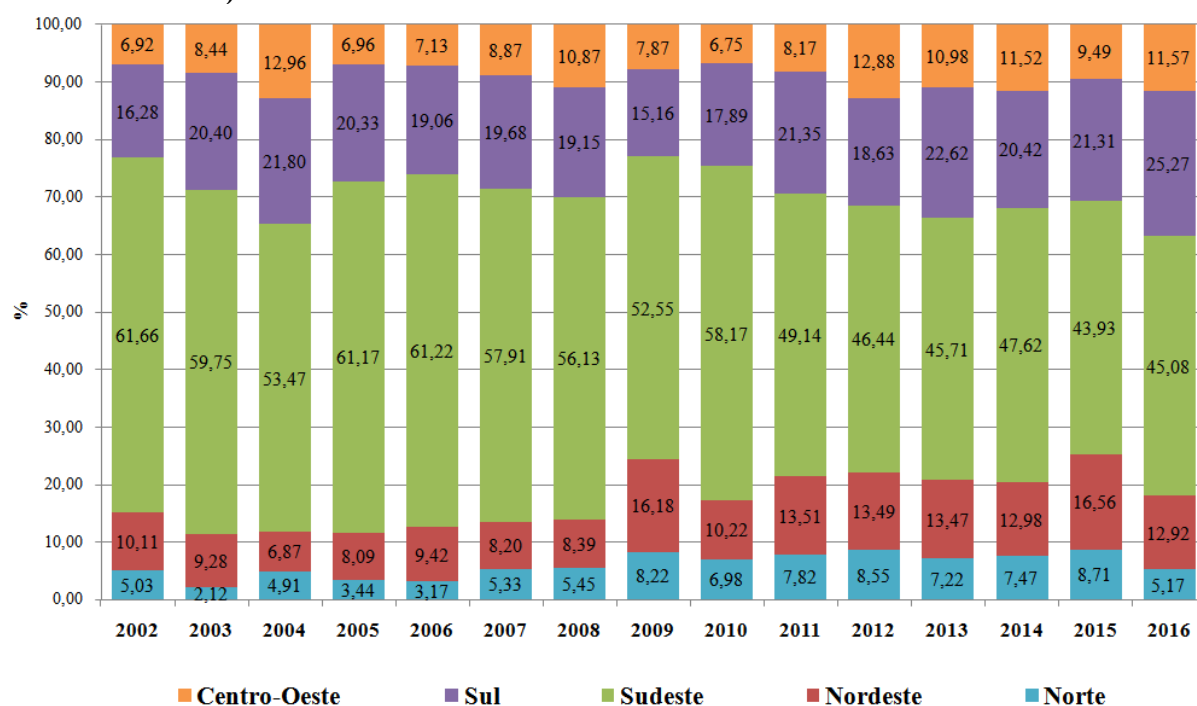


regionais, como a fábrica de veículos e motores da Fiat, em Pernambuco, os estaleiros e as refinarias em Pernambuco e no Ceará, além dos grandes investimentos em mineração, ferrovias e rodovias – na logística, sobretudo – em todos os estados da Região Nordeste.

O gráfico 1, abaixo, apresenta os percentuais de desembolsos do BNDES para as regiões sobre o total do país, entre os anos de 2002 a 2016. Verifica-se que a participação dos desembolsos financeiros do BNDES para a região Nordeste tem uma elevação significativa nos anos de 2009, 2011 e 2015, especialmente induzidos por forte componente setorial em investimentos nos setores automotivo, petroquímico e de construção naval, por exemplo.

As taxas de crescimento simples indicam que ao longo de todo o período de 2002 a 2016, as regiões Centro-Oeste, Sul e Nordeste apresentaram elevações nos desembolsos, com valores de 67,16%, 55,21% e 27,75%, respectivamente. A taxa de crescimento em média ao ano (composta), também indica crescimento para essas mesmas regiões, com valores de 11,14%, 10,35 e 8,52%. Muito embora se observe uma taxa de crescimento simples negativa para a região Sudeste (-26,89%), as regiões Sul e Sudeste continuam a concentrar a maior fatia dos desembolsos, recebendo, juntas, 70,35% dos recursos em 2016. Enquanto a região Norte, registra a menor taxa de crescimento dos desembolsos do BNDES, 2,76% ao longo do período.

**Gráfico 1 – Desembolsos financeiros do BNDES por região (% sobre o total do país entre 2002-2016)**



Fonte: Elaboração do autor, com base em dados do BNDES (2017a).

Por fim, cabe destacar que embora a institucionalização da PNDR, em 2007, sinalizava para o retorno da problemática regional na agenda governamental e decisória do Estado, autores como Alves e Rocha Neto (2014), Melo (2014), Monteiro Neto (2014), Amaral Filho (2015), Monteiro Neto (2017) e Coêlho (2017) destacam o enfraquecimento institucional da PNDR. Dentre os principais elementos que apontam para essa fragilidade tem-se:

- a) Vinculação direta a um único Ministério: dado o caráter transversal da política regional, um maior comprometimento seria viável com uma coordenação estratégica. A Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional foi criada com o propósito de articular as políticas setoriais com impactos na área prioritária da PNDR, contudo observou-se uma atuação descontínua e fragmentada;
- b) Limitação quanto aos instrumentos financeiros: ao não avançar na aprovação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), especialmente devido sua vinculação a proposta em tramitação da Reforma Tributária, a PNDR restringiu-se a orientação e coordenação dos fundos e incentivos fiscais para o desenvolvimento regional, voltados exclusivamente para o setor privado. Como visto, os principais instrumentos financeiros foram criados antes da institucionalização da PNDR que, por conseguinte, requer um cenário de constantes tentativas de adaptação entre a lógica dos desembolsos dos fundos de desenvolvimento com os objetivos da PNDR.

Diante dessas e de outras lacunas observadas na primeira fase da PNDR, um amplo debate sobre a política regional foi promovido pelo Ministério da Integração Nacional, por meio de conferências realizadas nos anos de 2012 e 2013. As propostas, princípios e diretrizes oriundos das conferências contribuíram para a elaboração da segunda fase da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR II)<sup>54</sup>, a qual encontra-se em tramitação no Senado Federal desde o ano de 2015 – projeto PLS 375/2015. Cabe destacar que as propostas da PNDR II tentam resolver as fragilidades de governança observadas na primeira fase da política, assim como à legitimar como política de Estado. Neste contexto, os princípios que fundamentam a segunda fase da PNDR mantêm-se vinculados com os da primeira fase, especialmente ao destacar os princípios da transescalaridade, multidimensionalidade, transversalidade de políticas e solidariedade regional (ALVES; ROCHA NETO, 2014).

---

<sup>54</sup> Para informações adicionais sobre a PNDR II, consultar Alves e Rocha Neto (2014).

Direcionando a discussão para a macrorregião do Nordeste, na próxima seção apresentam-se, brevemente, alguns aspectos do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Nordeste (PDNE), elaborado em conjunto pela ADENE e pela Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR) do MI, em 2006. A discussão se concentra especialmente nos eixos estratégicos que formam a PDNE, tanto para chamar a atenção para a nova orientação de desenvolvimento, quanto para corroborar com a configuração institucional que contribuiu para a conformação do Polo Automotivo no Estado de Pernambuco.

### 5.1.2 Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (PDNE)

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional, discutida na seção anterior, apresentou-se, também, enquanto marco referencial para a elaboração de planos macrorregionais de desenvolvimento, como é o caso do Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (PDNE); Plano Amazônia Sustentável (PAS); Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido (PDSA); e o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PDCO). Por conseguinte, esses planos estratégicos configuram-se como elementos integrantes da PNDR e, ao contrário de ações pontuais, sugerem uma estratégia para desenvolvimento regional articulada com um projeto nacional (BRASIL, 2006; ARRUDA, 2011; SILVA, 2014).

O PDNE confere três objetivos centrais para atuação na região, a saber: i) *competitividade da economia regional*; ii) *inclusão social*; e iii) *sustentabilidade do meio ambiente*. Esses objetivos concentram-se em uma maior inserção do Nordeste na economia nacional e internacional, minimização dos problemas de desigualdade e pobreza e a garantia de melhores condições de vida para a população (BRASIL, 2006). Contudo, cabe destacar o caráter conflitante desses três objetivos, onde o que acaba ganhando ênfase é a questão da competitividade da economia regional.

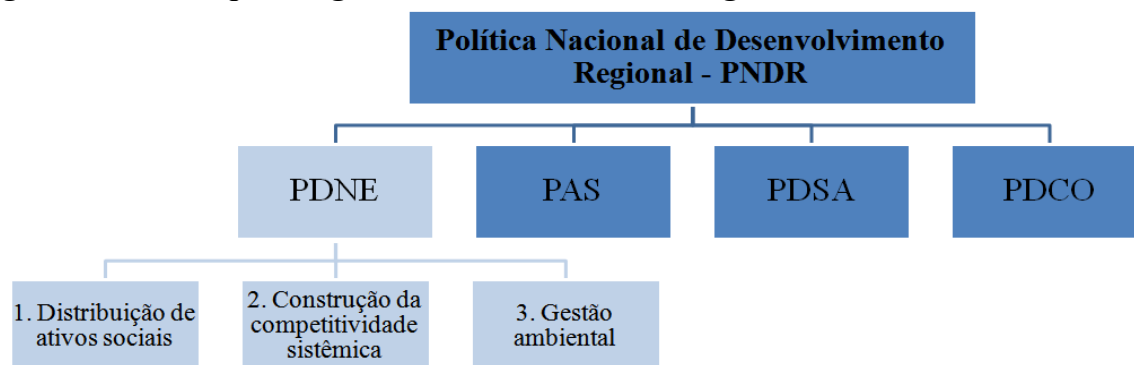
Arelados aos objetivos centrais, o PDNE está estruturado em três eixos estratégicos: 1) distribuição dos ativos sociais; 2) construção da competitividade sistêmica; e 3) gestão ambiental. Esses eixos assinalam os campos prioritários de atuação de uma política estratégica de desenvolvimento para região Nordeste nos próximos anos, orientando e articulando um conjunto de ações e projetos (BRASIL, 2006).

Pelo eixo da distribuição social busca-se tanto alterar a trajetória de desigualdades sociais, via programas sociais e de geração de oportunidades, quanto ampliar o acesso à

educação. O eixo de construção da competitividade sistêmica compreende a geração de externalidades econômicas positivas para atração de empreendimentos, adensamento e ampliação de cadeias produtivas<sup>55</sup>. Para tanto, as externalidades seriam geradas, especialmente, por meio de uma atuação ativa do Estado em obras de infraestrutura (econômica e hídrica) e logística, assim como na qualificação profissional e estímulo às pesquisas de desenvolvimento tecnológico e inovativo. Por conseguinte, a criação desse ambiente favorável possibilitaria uma maior inserção da economia regional em mercados nacionais e internacionais (BRASIL, 2006; ARRUDA, 2011).

Quanto à gestão ambiental, o PDNE visa estabelecer elementos regulatórios que delimitem a atuação dos investimentos produtivos sobre o meio ambiente. Trata-se de um conjunto de medidas organizacionais, técnicas e jurídicas para conter os impactos de grandes investimentos sobre o meio ambiente, assim como para intermediar interesses da economia e da sociedade no que concerne a utilização dos recursos ambientais (BRASIL, 2006; ARRUDA, 2011). Por conseguinte, esses eixos caminham na direção da promoção da inclusão social sustentável a partir da implementação combinada em múltiplas escalas de atuação. A figura 8 apresenta uma sistematização dos planos que integram a PNDR, com destaque para os eixos do PDNE.

**Figura 8 – Planos que integram a PNDR e eixos estratégicos do PDNE**

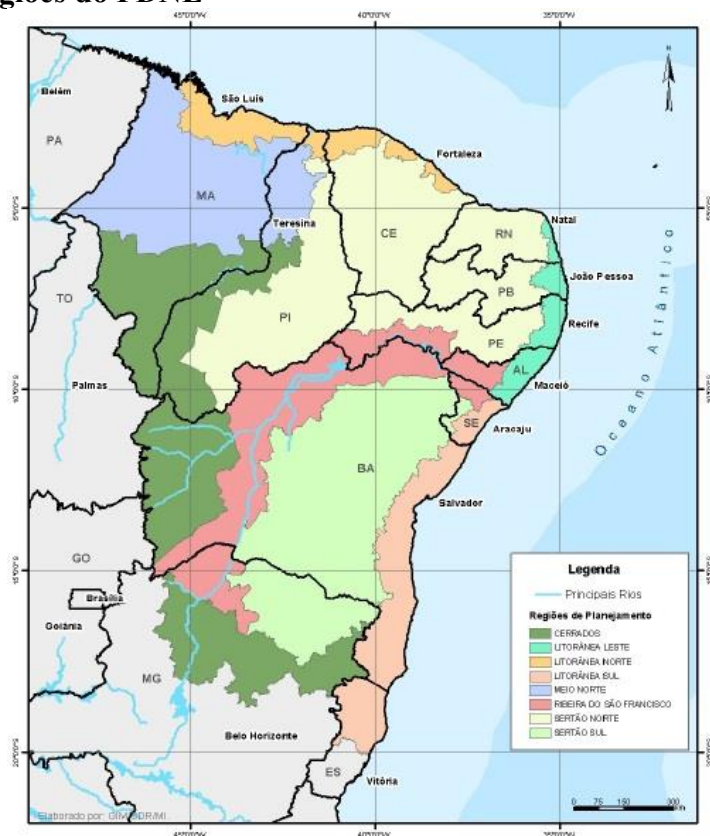


Fonte: Elaboração do autor, a partir de Brasil (2006).

<sup>55</sup> As apostas de adensamento das cadeias produtivas com potencial para desenvolvimento no Nordeste são: 1) fruticultura irrigada; 2) aquicultura e piscicultura (carcinocultura); 3) grãos; 4) ovinocaprinocultura; 5) couro e calçados; 6) petróleo e gás natural; 7) indústria de fármacos e hemoderivados; 8) indústria minero-siderúrgica; 9) indústria metal-mecânica (produção automobilística); 10) têxtil-confecções; 11) turismo; 12) indústria cultural e de entretenimento; 13) logística; 14) serviços avançados; 15) *software*; e 16) biomassa. Estes demandam uma série de ações adicionais para conexão entre os elos de suas cadeias produtivas, assim como ações relacionadas à comercialização, crédito e incentivos, assistência técnica e regulação de setores (BRASIL, 2006).

Em um cenário de médio e longo prazo, espera-se que a interação dos três eixos estratégicos viabilize um reordenamento do Nordeste, seja pelo aproveitamento de oportunidades locais, seja pela integração da região a setores produtivos de peso significativo na economia nacional. Para tanto, dada a heterogeneidade do território, destacada no PDNE como uma realidade complexa e diferenciada, a região foi dividida em oito sub-regiões de planejamento (ou áreas-programas), a saber: 1) Meio-Norte; 2) Litorânea Norte; 3) Sertão Norte; 4) Ribeira do São Francisco; 5) Sertão Sul; 6) Litorânea Leste; 7) Litorânea Sul; e 8) Cerrados (BRASIL, 2006). Pela figura 9, abaixo, é possível verificar as áreas correspondentes a cada sub-região.

**Figura 9 – Sub-regiões do PDNE**



Fonte: Brasil (2006).

Após um diagnóstico dos problemas, desafios e oportunidades, assim como perspectivas para um cenário tendencial e desejado – envolvendo os períodos de 2010, 2015 e 2025 – o PDNE detalha os investimentos previstos para cada sub-região. A distribuição dos investimentos espaciais configura-se enquanto desdobramentos dos três eixos estratégicos em projetos e ações. No quadro 11 sintetizam-se as características e principais investimentos previstos por sub-região nordestina.

**Quadro 11 – Nordeste: sub-regiões do PDNE, características e principais investimentos previstos**

Sub-região	Área/abrangência	Características*	Principais investimentos previstos**	Investimento total previsto*** (em R\$ mi.)	% do total
Meio-Norte	Centro ocidental do Maranhão e centro-oeste do Piauí	Baixo rendimento médio domiciliar por habitante e variação do PIB média e baixa	Aeroporto de Barreirinhas (MA); Rodovia Estadual MA-034; Ferrovia Norte-Sul, Ramal Sul (MA)	75,00	0,18%
Cerrados	Maranhão (sul), Piauí (sudoeste), Bahia (oeste) e Minas Gerais (sul, da área de atuação da Sudene)	Microrregiões geográficas com baixo e médio rendimento e de alta variação do PIB	BR-135 (BA); Brasil Ecodiesel (PI); Ferrovia Norte-Sul, Ramal Sul (MA); BR-135 (BA)	223,20	0,55%
Sertão Sul	Bahia (parte central), Sergipe (sudoeste), e Minas Gerais (norte oriental)	Microrregiões geográficas de rendimento e de variação do PIB baixa e média	Petrobrás (BA); Companhia Brasileira de Cimentos (BA); Pirelli Pneus (BA)	1.121,60	2,74%
Ribeira do São Francisco	Alagoas (oeste), Sergipe (noroeste), Pernambuco (sudoeste), Bahia (norte, noroeste e oeste) e Minas Gerais (noroeste)	Territórios com rendimento médio, acompanhado de média e baixa variação do PIB	Revitalização do São Francisco (NE); Projeto Pontal (PE); Projeto Baixo do Irecê (BA); Canal do Sertão (AL); Projeto Salitre (BA); Ferrovia Transnordestina (SE)	3.430,20	8,39%
Litorânea Norte	Fachada costeira do Ceará, Maranhão e Piauí	Apresenta microrregiões com diferentes características (baixa renda, estagnadas, dinâmicas e de alta renda).	Nova Atlantida (CE); Centro Espacial de Alcantara (MA); Agesco (CE); Grupo Hoteleiro Dom Pedro (CE); Usina Termoceara (CE); Porto de Pecém (CE); Porto de Fortaleza (CE)	6.595,07	16,13%
Litorânea Leste	Litoral, mata e parte do agreste de Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Alagoas	Microrregiões de baixa renda e variação do PIB média e baixa, assim como áreas metropolitanas de alta renda, médio e baixo rendimento e variação alta do PIB	Refinaria de Petróleo (PE); Estaleiro (PE); Poliéster (PE); Central de Distribuição (PE); Usina Termelétrica Coteminas (RN); Novo cais e dragagem do Porto de Suape (PE); Aeroporto de Maceió (AL); Usina Termoalagoas (AL)	9.534,31	23,31%
Litorânea Sul	Litoral e semiárido de Sergipe e Bahia, assim como o Espírito Santo	Rendimento médio e variação do PIB média e baixa, a exceção das áreas metropolitanas que contam com maior dinamismo	Bahia Sul Celulose (BA); M. Dias Branco (BA); Unidade têxtil Indorama (BA); Fabrica de pneus Continental Ag (BA); Usina Termoeletrica de Camacari (BA); Cimentos Sergipe/Grupo Votorantim (SE); Fábrica de pneus da Bridgestone Firestone (BA); Bahia Sul Celulose (BA); Usina Termoeletrica Sergipe (SE); Usina Hidrelétrica Pedra do Cavalo (BA); BR-101 (SE); entre outros	9.795,40	23,95%
Sertão-Norte	Piauí (semiárido e centro-oriental), Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba e Pernambuco (a exceção da faixa costeira e do vale do rio São Francisco)	Microrregiões dinâmicas (rendimento baixo e médio, com alta variação do PIB)	Ferrovia Transnordestina (Nordeste); Integração de Bacias (Nordeste); Usina Termoeletrica Vale do Açu (RN); BR-232 (PE)	10.119,50	24,75%

Fonte: Elaboração do autor, com base em Brasil (2006).

Notas: \* Corresponde à classificação da tipologia da PNDR.

\*\* Para maiores informações sobre os investimentos e projetos previstos consultar Brasil (2006), Brasil/MDIC/RENAI (2017c).

\*\*\* Grande parte dos recursos desembolsados ultrapassa os recursos previstos pelo PDNE, como é o caso das obras de Integração do Rio São Francisco, com bacias hidrográficas do Nordeste setentrional.

Por meio das informações apresentadas no quadro 11 é possível uma visualização dos desequilíbrios intrarregionais que continuam a acompanhar as estratégias de atuação na região, especialmente no que concerne a distribuição espacial dos investimentos. Neste contexto, cabem duas observações relevantes para o objeto de estudo. O primeiro destaque diz respeito à concentração de 63,39% dos investimentos previstos na área litorânea, a saber: Litorânea Norte (16,13%), Litorânea Leste (23,31%) e Litorânea Sul (23,95%). Esses dados são ainda corroborados pela concentração de captação privada de recursos do FNE nas sub-regiões litorâneas, que no período de 2004 a 2008 captaram um montante de 78% de todos os desembolsos do fundo. Quanto aos investimentos previstos por Estados, observa-se também uma tendência de concentração na Bahia (27,13%), Pernambuco (23,86%) e Ceará (13,68%), que juntos concentram 64,67% do total de investimentos previstos para a região Nordeste (BRASIL, 2006).

A segunda observação refere-se ao fato do Polo Automotivo da FCA não constar entre as estratégias espaciais de grandes empreendimentos na sub-região da Litorânea Leste – é nesta sub-região que encontra-se situado a zona da mata norte pernambucana. Contudo, a configuração institucional em formação no território viabilizou – tanto a partir do uso de instrumentos para atração de novos empreendimentos quanto das disputas inter-regionais e intrarregionais, por meio de antigas práticas de guerra fiscal – a decisão de instalação do Polo Automotivo no município de Goiana-PE, anunciada no segundo semestre de 2010, conforme consta no anúncio de projetos de investimentos da Rede Nacional de Informações sobre o Investimento (RENAI), do MDIC (BRASIL, 2017c).

## 5.2 A REGIÃO DE DESENVOLVIMENTO DA MATA NORTE PERNAMBUCANA E O MUNICÍPIO DE GOIANA-PE

O Estado de Pernambuco possui uma divisão político-administrativa em 05 mesorregiões<sup>56</sup>, subdivididas em 19 microrregiões<sup>57</sup>. Em termos de regionalização, o Estado conta ainda com 12 Regiões de Desenvolvimento (RDs), especificadas na figura 10. A regionalização do Estado de Pernambuco foi definida a partir do início dos anos 2000<sup>58</sup>, no Plano Plurianual (PPA) estadual – referente aos períodos de 2000-2003 e de 2004-2007 – e visou estabelecer um planejamento descentralizado para o desenvolvimento integrado do território, especialmente para a interiorização de investimentos econômicos e sociais (ANDRADE, 2010; PERNAMBUCO, 2017a; IBGE, 2017a).

**Figura 10 - Regiões de Desenvolvimento (RDs) de Pernambuco**



Fonte: Pernambuco (2017b).

Para tanto, o Programa Governo nos Municípios (PGM) configurou-se como um importante elemento institucional de discussão, planejamento e definição de prioridades de ações no Estado – entre o período de 1999 a 2005 –, que inclusive resultou na proposta de definição das RDs (MACIEL, 2006). Dentre as principais diretrizes do PGM, destaca-se o planejamento participativo e descentralizado, priorização de projetos estruturadores de

<sup>56</sup> Sertão, São Francisco, Agreste, Mata e Metropolitana (IBGE, 2017a).

<sup>57</sup> Araripina, Salgueiro, Pajeú, Sertão do Moxotó, Petrolina, Itaparica, Vale do Ipanema, Vale do Ipojuca, Alto Capibaribe, Médio Capibaribe, Garanhuns, Brejo, Mata Setentrional, Mata Meridional, Vitória de Santo Antão, Itamaracá, Recife, Suape e Fernando de Noronha (IBGE, 2017a).

<sup>58</sup> As discussões sobre planejamento regionalizado no Estado de Pernambuco remontam para os anos 1960, entretanto, a definição da nova regionalização de Pernambuco, com as Regiões de Desenvolvimento (RDs), ocorreu com o Plano Plurianual (PAA) de 2000-2003 e o PAA de 2004-2007. Vale também destacar que esta organização regional levou em consideração aspectos geográficos e da estrutura produtiva, assim como a própria divisão físico-geográfica do IBGE – com a manutenção das 05 mesorregiões e a consolidação das 19 microrregiões em 12 RDs (MACIEL, 2006; ANDRADE, 2010).



impacto produtivo regional e local, ampliação de projetos sociais e integração das ações dos municípios com o planejamento orçamentário estadual (ANDRADE, 2010).

Ainda que as diretrizes de planejamento tenham indicado para a descentralização regional de decisões e feito menção para ações de inclusão social, observam-se duas tendências de comportamento ao longo dos anos 2000, especialmente com os PPAs de 2000-2003 e de 2004-2007: a) a centralização de decisões do governo estadual; e b) as ações de desenvolvimento tratadas “como um processo de modernização no qual predomina o crescimento econômico, um comportamento racional tipicamente instrumental” (ANDRADE, 2010, p. 131). Para a questão social, acrescenta-se ainda o fato das ações direcionadas para as RDs “não trata[rem] diretamente o subdesenvolvimento como dominação cultural e política e tampouco constituiu estratégias que efetivamente transformassem a estrutura social” (Ibidem, p. 131-132).

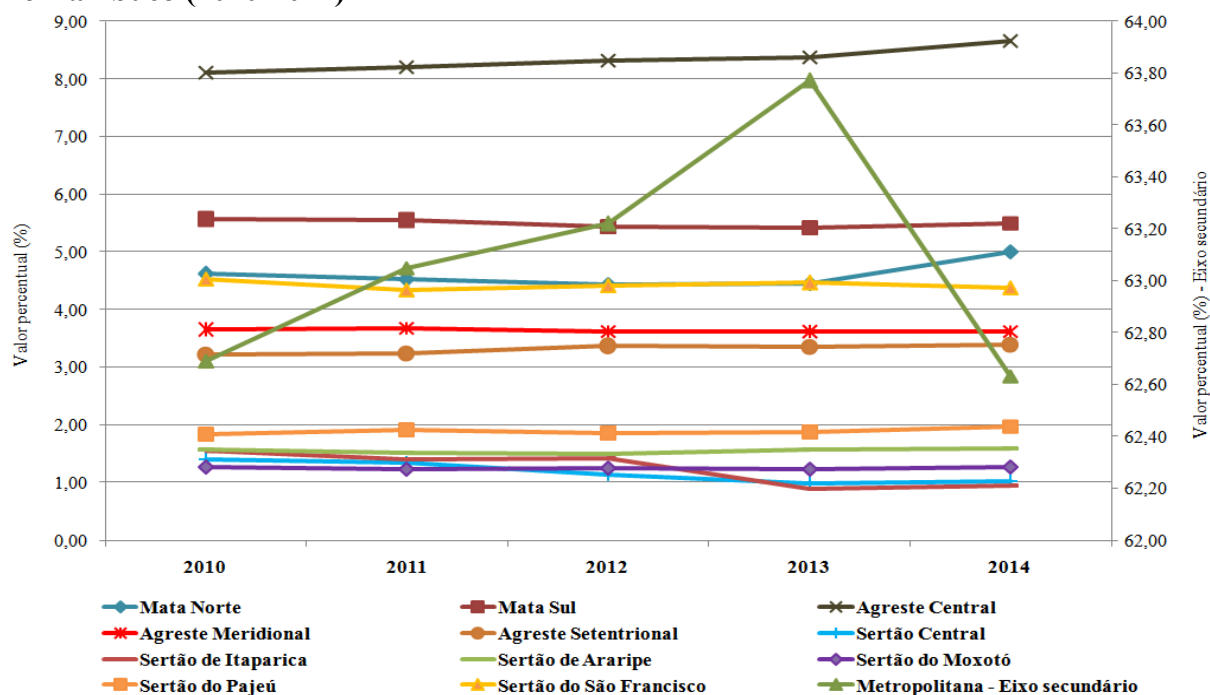
Reflexo dessas tendências da ação governamental estadual foram os impulsos para descentralização de polos de desenvolvimento entre as RDs, que orientaram as ações do PPA 2000-2003. Como exemplo tem-se: polo da moda (Agreste Setentrional e Agreste Central), polo de laticínios (Agreste Meridional), polo de ovinocaprinocultura (Sertão do Pajeú/Moxotó), polo do gesso (Sertão do Araripe) e o polo da viticultura (Sertão do São Francisco). Enquanto nas ações que orientaram o PPA 2004-2007, observa-se a priorização de projetos estruturadores concentrados na Região Metropolitana, especialmente envolvendo a competitividade logística, de inovação e conhecimento (ANDRADE, 2010).

Estes aspectos da experiência pernambucana com planejamento e regionalização de ações estratégicas – a partir do início dos anos 2000 – foram contextualizados por configurarem-se como elementos proeminentes para compreensão tanto da ação do governo estadual em estratégias para as RDs quanto do objeto de estudo. Neste último caso, auxiliando na compreensão da regionalização concentrada de ações voltadas para a competitividade produtiva que, por conseguinte, tem reflexos na dinâmica de localização espacial tanto do polo automotivo quanto de novos empreendimentos no Pernambuco. Para o estudo em questão, interessa-nos apresentar maiores aspectos relacionados à região de desenvolvimento da Mata Norte, a qual tem concentrado a localização de grandes empreendimentos recentes, incluindo o Polo Automotivo da FCA.

A região de desenvolvimento da Mata Norte pernambucana é formada por 19 municípios<sup>59</sup>, distribuídos em uma área total de 3.219,378 km<sup>2</sup>. Estimativa populacional do IBGE para o ano de 2017 indica 610.844 mil habitantes<sup>60</sup>, configurando-se como a quinta RD mais populosa de Pernambuco. Quanto aos aspectos econômicos, a região possui uma preeminência agrícola, especialmente com a produção da cana-de-açúcar. Contudo, em período recente, setores como a indústria de transformação, comércio e serviços tem ganhado relevância para a economia da referida região (PERNAMBUCO, 2017b; IBGE, 2017b).

Em termos de participação das RDs no PIB de Pernambuco para o período de 2010 a 2014, gráfico 2, a RD da Mata Norte ocupa a quarta colocação no ano de 2014, com 5% de participação, ficando atrás apenas das RDs Metropolitana, Agreste Central e Mata Sul, respectivamente com 62,63%, 8,66% e 5,5% de participação no PIB estadual.

**Gráfico 2 - Participação percentual das Regiões de Desenvolvimento no PIB de Pernambuco (2010-2014)**



Fonte: Elaboração do autor, a partir de dados de Pernambuco (2017a).

Nota: em decorrência da dispersão dos dados referentes à RD Metropolitana, seus resultados são apresentados em eixo secundário.

<sup>59</sup> São eles: Aliança, Buenos Aires, Camutanga, Carpina, Chã de Alegria, Condado, Ferreiros, Glória do Goitá, Goiana, Itambé, Itaquitinga, Lagoa do Carro, Lagoa de Itaenga, Macaparana, Nazaré da Mata, Paudalho, Timbaúba, Tracunhaém e Vicência (PERNAMBUCO, 2017a).

<sup>60</sup> Estimativas realizadas pelo IBGE para a população residente, com data de referência para o dia 1 de julho de 2017 (IBGE, 2017b).

Ainda com relação ao gráfico 2, ao analisar a participação das RDs no PIB de Pernambuco, ao longo dos anos de 2010 a 2014, observa-se que a maior taxa de crescimento foi para a Mata Norte (8,35%), seguido das regiões do Sertão do Pajeú (7,38%), Agreste Central (6,76%), Agreste Setentrional (5,45%) e Sertão do Araripe (1,04%). Por outro lado, taxa de crescimento negativa foi observada nas seguintes regiões: Sertão Central (-27,47%), Sertão de Itaparica (-38,36%), Sertão do São Francisco (-3,28%), Mata Sul (-1,10%), Agreste Meridional (-0,62%), Sertão do Moxotó (-0,20%) e a região Metropolitana de Recife (-0,09%) (PERNAMBUCO, 2017a).

Feitas essas considerações a respeito das RDs de Pernambuco e da tendência de crescimento recente da região da Mata Norte, cabe agora algumas considerações sobre o município de Goiana-PE. Com uma participação de 28,65% no PIB da Região de Desenvolvimento da Mata Norte, em 2014, Goiana configura-se como o município de maior influência no produto da região (PERNAMBUCO, 2017a). Reflexo disso foi a classificação de centro de zona A<sup>61</sup>, atribuído pelo IBGE em 2007, a partir de pesquisas sobre a rede urbana brasileira e a consequente publicação do documento “Regiões de Influência das Cidades” (IBGE, 2007). Ressalta-se ainda que a classificação de centro de zona A dar-se ao fato de Goiana-PE “possuir influência em um contexto microrregional e desempenhando função estratégica para municípios de seu entorno” (SILVA, 2016, p. 36).

Ainda no que concerne a análise do PIB, a tabela I, abaixo, apresenta a evolução histórica do PIB a preços constantes para o Brasil, Nordeste, Pernambuco, Mata Norte pernambucana e Goiana-PE, referentes aos anos de 2002 a 2014. Para este período, verifica-se um maior crescimento para o município de Goiana-PE (183,41%), seguido da RDs da Mata Norte (116,92%), Pernambuco (116,19%), Nordeste (107,60%) e Brasil (95,03%). Esses resultados e o destaque para o crescimento de Goiana-PE e da região da Mata Norte pernambucana indicam para a relevância, em termos econômicos, da recente instalação dos polos automotivo, farmacoquímico e vidreiro. Isso também fica evidente ao observar que a maior tendência de crescimento para Goiana-PE e Mata Norte ocorre no período 2009 a 2014, respectivamente com 115,25% e 56,47% de crescimento. Destaca-se ainda que foi durante

---

<sup>61</sup>A partir de estudos sobre os centros urbanos e sua influência na gestão do território – que engloba a centralidade de poderes públicos (executivo e judiciário de nível federal), centralidade empresarial e a existência de outros serviços – o IBGE classificou as cidades em cinco grandes níveis (metrópoles, capital regional, centro sub-regional, centro de zona e centro local). Dentre outros objetivos, essa classificação visa contribuir para o planejamento de territórios e a consequente localização de investimentos e serviços. Em 2007, os centros de zona A compreenderam 192 cidades, que juntas possuíam uma mediana de 45 mil habitantes (IBGE, 2007).

esse período que se teve início às obras civis de empreendimentos de grande porte em Goiana e de seus primeiros reflexos na estrutura produtiva da região.

**Tabela 1 - PIB a preços constantes (ano base 2014) - 2002 a 2014 (Em R\$ 1.000) e participação relativa (%): Brasil, Nordeste, Pernambuco, Mata Norte pernambucana e Goiana-PE**

Ano	PIB a preços constantes (2014=100)					Participação relativa (%)					
	Brasil	Nordeste	Pernambuco	Mata Norte	Goiana	NE/BR	PE/NE	MN/PE	GO/MN	GO/PE	GO/NE
2002	2.963.151.468	387.807.667	71.762.760	3.577.158	784.501	13,09	18,50	4,98	21,93	1,09	0,20
2003	3.128.323.513	401.653.843	70.682.205	3.709.394	848.068	12,84	17,60	5,25	22,86	1,20	0,21
2004	3.313.189.485	426.014.237	76.126.197	3.645.748	739.808	12,86	17,87	4,79	20,29	0,97	0,17
2005	3.475.614.259	452.903.493	80.446.529	3.832.367	755.943	13,03	17,76	4,76	19,73	0,94	0,17
2006	3.740.637.717	493.610.105	86.140.151	4.277.089	810.278	13,20	17,45	4,97	18,94	0,94	0,16
2007	4.042.859.143	526.698.460	92.827.149	4.316.077	864.399	13,03	17,62	4,65	20,03	0,93	0,16
2008	4.364.300.595	569.923.671	98.818.988	4.561.429	962.955	13,06	17,34	4,62	21,11	0,97	0,17
2009	4.484.316.506	607.999.823	107.311.479	4.959.298	1.032.925	13,56	17,65	4,62	20,83	0,96	0,17
2010	4.936.334.113	664.093.052	123.463.720	5.699.513	1.145.262	13,45	18,59	4,62	20,09	0,93	0,17
2011	5.220.167.825	695.897.318	131.401.195	5.943.500	1.177.212	13,33	18,88	4,52	19,81	0,90	0,17
2012	5.426.178.235	735.999.162	144.242.155	6.396.843	1.349.186	13,56	19,60	4,43	21,09	0,94	0,18
2013	5.673.375.732	770.965.766	150.197.983	6.697.712	1.621.255	13,59	19,48	4,46	24,21	1,08	0,21
2014	5.778.952.780	805.099.104	155.142.648	7.759.614	2.223.372	13,93	19,27	5,00	28,65	1,43	0,28

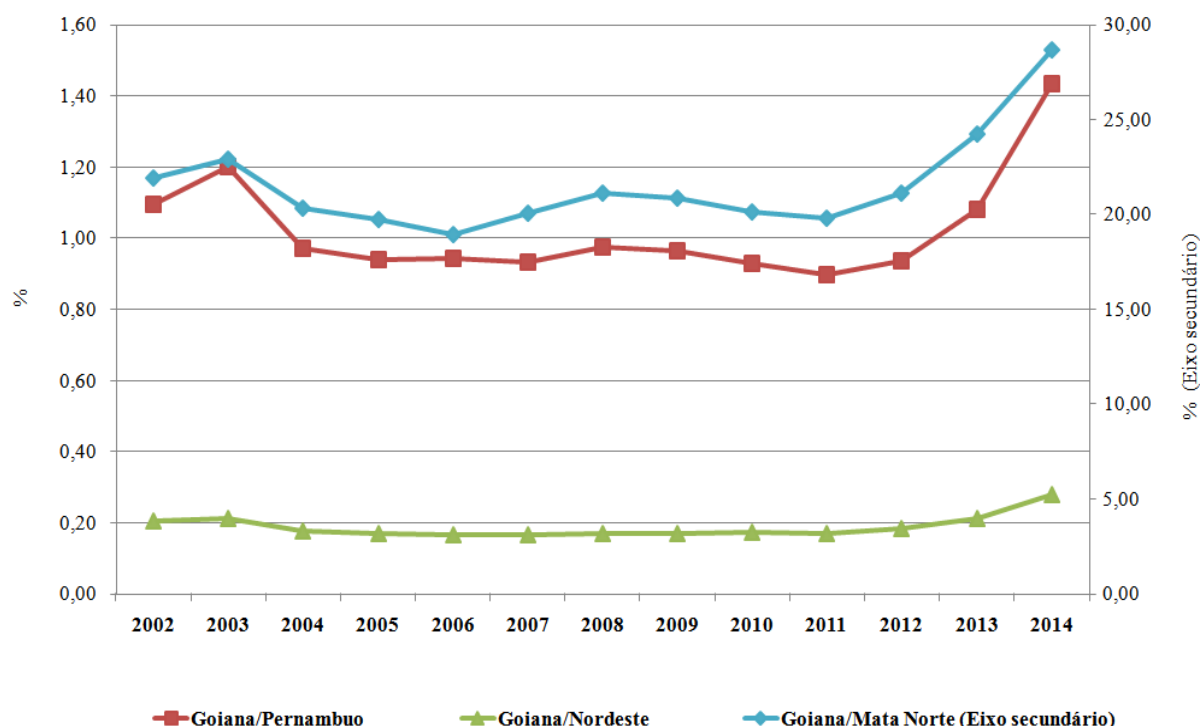
Fonte: Elaboração do autor, a partir de dados do Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA (2017c).

Nota: Valores correntes deflacionados a partir do Índice de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA), com base fixa em 2014.

Legenda: BR = Brasil; NE = Nordeste; PE = Pernambuco; MN = Região de Desenvolvimento da Mata Norte de Pernambuco; GO = Goiana-PE.

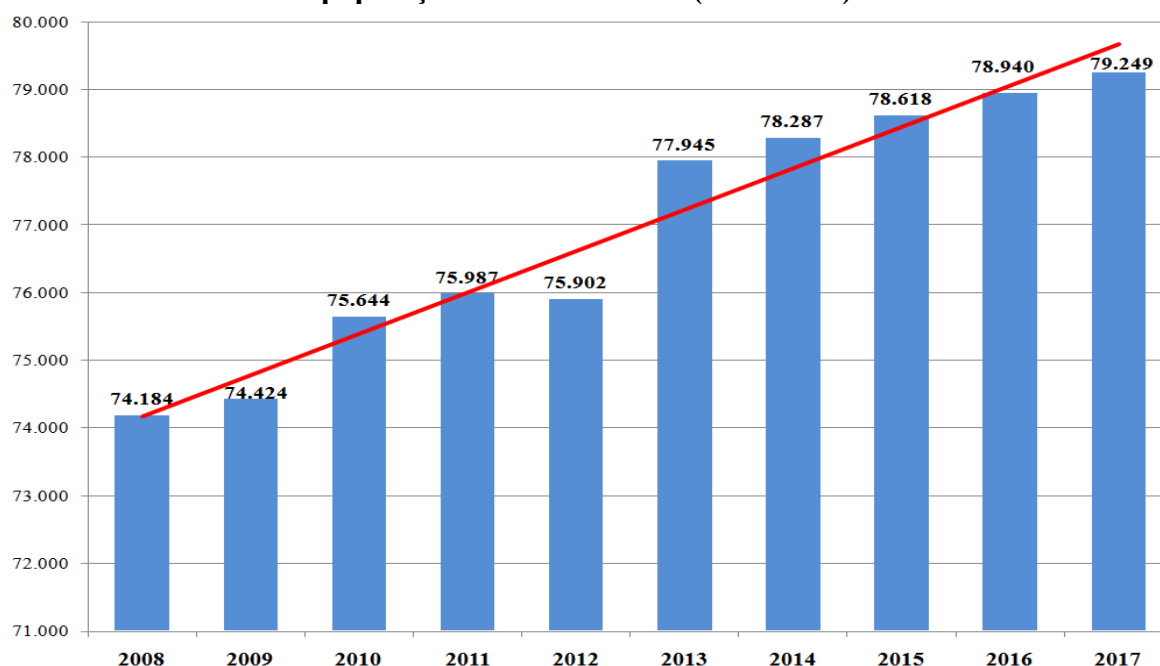
Em termos de participação relativa, observa-se uma tendência crescente ao longo da série, com alguns períodos de oscilações, do Nordeste no PIB nacional, de Pernambuco no PIB regional e da Mata Norte no PIB estadual, os quais apresentaram uma média, respectivamente, de 13,27%, 18,28% e 4,74%. Para o caso de Goiana-PE, pelo gráfico 3 é possível verificar a participação relativa sobre o PIB do Nordeste, de Pernambuco e da RD da Mata Norte pernambucana. As três comparações seguem uma trajetória de leves oscilações, apresentando maior expressão ascendente, em termos de participação relativa no PIB, a partir de 2012 – ano que marca o início das obras civis do Polo Automotivo da FCA em Goiana-PE.

**Gráfico 3 - Participação relativa (%) do PIB de Goiana-PE sobre o PIB do Nordeste, Pernambuco e RD da Mata Norte pernambucana**



Fonte: Elaboração do autor, a partir de dados do Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA (2017c).  
 Nota: em decorrência da dispersão dos dados referentes a participação relativa de Goiana-PE sobre a RD da Mata Norte, seus resultados são apresentados em eixo secundário.

E no que se refere à evolução histórica da população total e estimada residente em Goiana-PE, verifica-se uma tendência ascendente ao longo do período de 2008 a 2017, com 6,83% de crescimento. Pelo gráfico 4 fica evidente a trajetória de crescimento, registrando maior expressividade entre os anos de 2012 e 2013. Cabe ainda destacar que, com uma população estimada para 2017 de 79.249 mil habitantes, Goiana-PE configura-se como o segundo município mais populoso da RD da Mata Norte pernambucana e o vigésimo do Estado de Pernambuco.

**Gráfico 4 – Goiana-PE: população total e estimada (2008-2017)**

Fonte: Elaboração do autor, a partir de dados do IBGE (2017b).

Nota: A estimativa realizada para o ano de 2017, pelo IBGE, correspondente a população residente com data de referência para o dia 1 de julho de 2017.

Feitas essas breves considerações econômicas, sociais e demográficas referentes à região de implantação do Polo Automotivo da FCA, a próxima seção direciona-se para sua caracterização. Nesse sentido, apresentam-se aspectos históricos sobre a decisão de instalação em Goiana-PE, as principais políticas e atores envolvidos.

### 5.3 POLO AUTOMOTIVO DA FIAT CHRYSLER AUTOMOBILES EM GOIANA-PE: HISTÓRICO, DISPUTAS, ATORES E RECURSOS DE PODER

Subdividida em duas partes, esta seção direciona atenção para objeto de estudo, a conformação do Polo Automotivo da FCA em Goiana-PE. Na primeira parte, apresenta-se um panorama da distribuição espacial das indústrias automobilísticas entre as regiões brasileiras e uma breve discussão de quatro fases deste setor, a partir dos anos 1990. Essa discussão resulta na contextualização da conjuntura pela qual o grupo Fiat Chrysler Automobiles decide instalar uma nova montadora de veículos no Brasil, que, a partir de um projeto de elevado porte tecnológico, visou traçar estratégias para competição global no setor.

Por conseguinte, na segunda parte da seção dedica-se a construção e análise do cenário de articulação entre atores e políticas para atração do empreendimento para a região da mata norte de Pernambuco.

### 5.3.1 A indústria automobilística nacional e o Polo Automotivo da FCA

O histórico de formação da indústria automobilística brasileira, conforme já destacado, aponta para uma forte concentração nas regiões Sul e, sobretudo, no Sudeste. No documento técnico intitulado de “Referencial para um projeto de indústria automobilística no Nordeste do Brasil”, a SUDENE, em 1996, já chamava a atenção para a importância de uma indústria automobilística para o desenvolvimento da região Nordeste. Ainda que em 1995 tenha sido fundada a marca nacional Troller<sup>62</sup> no Estado do Ceará, a mesma se configurou com uma produção de utilitários para fora da estrada (*off road*) e, consequentemente, com uma baixa produção. A inserção de uma indústria automobilística na região Nordeste, com dimensão maior, ocorre somente em 2001 com a instalação da Ford em Camaçari, no Estado da Bahia (SUDENE, 1996; CASOTTI; GOLDENSTEIN, 2008).

A figura 11 apresenta um panorama de localização espacial das empresas e unidades industriais por região brasileira, vinculadas a Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA) em 2015. Ainda pela figura 11 é possível verificar a dinâmica de concentração espacial da indústria automobilística, onde 89,23% das montadoras apresentavam-se instaladas, em 2015, nas regiões Sul e Sudeste do país (ANFAVEA, 2017).

---

<sup>62</sup> A desnacionalização da Troller ocorreu em 2007, quando foi adquirida pela Ford.

**Figura 11 – Mapa de distribuição espacial das empresas automobilísticas e unidades industriais por região brasileira em 2015**



Fonte: Carvalho (2015).

Nota: Em 2015, a Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA) contava com 31 empresas e 65 unidades industriais associadas. Em 2016, observa-se duas novas unidades industriais, para o Estado do Rio de Janeiro e São Paulo (ANFAVEA, 2017).

Para compreensão tanto da descentralização geográfica do setor quanto do contexto pelo qual novas montadoras têm decidido instalar-se em regiões distantes dos grandes centros produtores<sup>63</sup> e consumidores, como é o caso do Polo Automotivo da FCA em Pernambuco, vale menção para quatro fases da indústria automobilística a partir dos anos 1990, a saber:

- 1) estagnação (1990-1992);
- 2) ascensão (1993-1997);
- 3) queda (1998-2003); e
- 4) retomada de investimentos (2004-2008).

A primeira fase (1990-1992) ocorreu em um ambiente ainda de economia fechada, onde o setor automotivo apresentou-se de forma estagnada em decorrência da baixa produção e volume de vendas, reduzido nível de competitividade internacional e de desenvolvimento tecnológico. Com o gradual processo de abertura da economia, esses aspectos se refletiram em preocupações para a indústria automotiva nacional, especialmente devido ao baixo

<sup>63</sup> Especialmente a região do ABC paulista, que durante muitos anos concentrou a quase totalidade das montadoras automobilísticas no país (CASOTTI; GOLDENSTEIN, 2008).



investimento no setor nos anos anteriores e, conseqüentemente, ao atraso tecnológico. Contudo, a abertura econômica e financeira da economia brasileira também foi decisiva para a retomada subsequente de ações e políticas direcionadas para modernização do setor automobilístico (CASOTTI; GOLDENSTEIN, 2008).

A segunda fase (1993-1997) marca um período de ascensão para indústria automobilística, com destaque para a difusão do carro popular (induzido pela redução de alíquotas tributárias para veículos de baixa motorização) e a criação de acordos automotivos entre indústrias, concessionárias e trabalhadores. Cabe também destaque para a instituição do Regime Automotivo em 1995, que marcou a retomada de políticas industriais e de investimento para o setor. Além de procurar elevar os ganhos de produtividade, Casotti e Goldenstein (2008, p. 176) destacam que o Regime Automotivo também “abrangeu incentivos fiscais para as empresas que decidissem se implantar no país, além de benefícios diferenciados para aquelas que escolhessem as regiões menos desenvolvidas”. Como consequência, na segunda metade da década de 1990 registra-se tanto a instalação de novas montadoras e empresas fornecedoras de peças e partes no país quanto à construção e modernização de novas plantas industriais pelas montadoras já existentes. Isso abre espaço para um, ainda tímido, processo de descentralização geográfica para outras regiões brasileiras.

Na terceira fase (1998-2003), observou-se uma trajetória de queda na indústria automobilística em decorrência da crise asiática que afetou os países emergentes a partir do segundo semestre de 1997. Como consequência, adotaram-se taxas de juros elevadas, por um período longo, para conter a fuga de capitais e recuperar a credibilidade de investidores. Esse tipo de política afetou negativamente as vendas do setor automotivo, as quais são dependentes de financiamento e de crédito – e implicaram na reformulação do Regime Automotivo em 1997. Este, por conseguinte, passou a abranger os Estados menos desenvolvidos enquanto potenciais beneficiários. Embora com trajetória declinante no mercado de veículos, foi nesta fase que se registrou um número considerável de novas montadoras no país<sup>64</sup>, resultado dos investimentos e estímulos com o Regime Automotivo (CASOTTI; GOLDENSTEIN, 2008).

Por outro lado, a quarta fase (2004-2008) assinalou para uma retomada nos investimentos. Com a continuidade da política macroeconômica, a partir da ascensão ao poder do presidente Lula nas eleições de 2002, o país se sobressaiu à crise de credibilidade dos

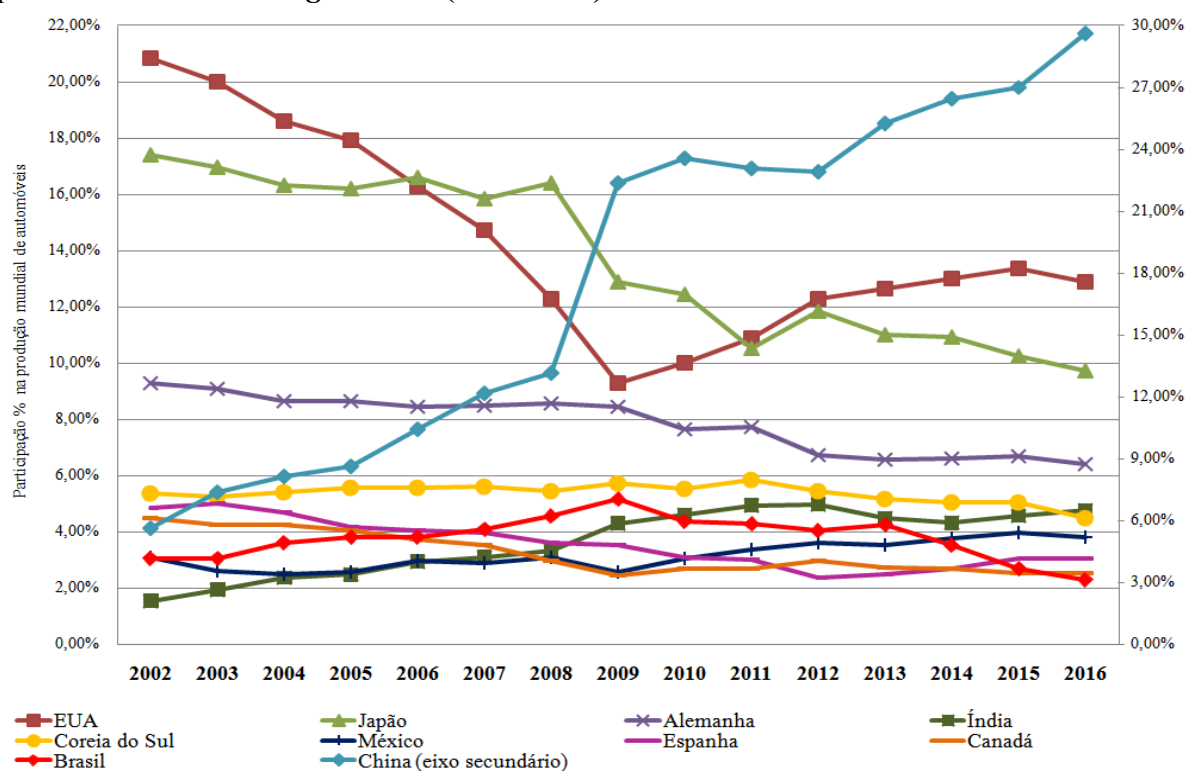
---

<sup>64</sup> A instalação das novas montadoras aponta para uma descentralização da produção para outros Estados brasileiros, a exemplo do Rio Grande do Sul, com as montadoras da International (1998) e General Motors (2000); Goiás, com a Mitsubishi (1998) e John Deere (1999); Paraná, com a Renault (1999), Volkswagen-Audi (1999) e Nissan (2002); e a Bahia com a montadora da Ford (2001) (CASOTTI; GOLDENSTEIN, 2008).

investidores com um cenário interno e externo favoráveis. No primeiro caso com taxa de juros decrescente e inflação controlada, e no segundo caso com a valorização do preço das *commodities*. Atrélado a isso, fatores como o estímulo ao crédito, elevação da classe média, valorização do salário mínimo real e a tendência para saturação dos mercados desenvolvidos contribuíram para o potencial crescimento da participação dos países emergentes na produção de veículos (CASOTTI; GOLDENSTEIN, 2008; BARROS; PEDRO, 2012).

A tendência para saturação da produção de veículos nos mercados desenvolvidos pode ser observada pelo gráfico 5, o qual apresenta uma série histórica de 2002 a 2016 da participação na produção mundial de autoveículos dos 10 países melhor posicionados no *ranking* de produção do ano de 2016. Juntos, esses países concentram uma participação de 79,29% na produção mundial de veículos.

**Gráfico 5 - Participação na produção mundial de autoveículos dos 10 países melhor posicionados no *ranking* de 2016 (2002-2016)**



Fonte: Elaboração do autor, a partir de dados da OICA (2018).

Nota 1: Autoveículos compreende automóveis, comerciais leves, caminhões e ônibus.

Nota 2: em decorrência da dispersão dos dados referentes à China, seus resultados são apresentados em eixo secundário.

Ainda a respeito do gráfico 5, a crescente participação de países emergentes na produção mundial de veículos, com destaque expressivo para a China (eixo secundário do gráfico), vincula-se a: i) alteração no padrão de consumo para carros populares e baratos; ii)

mudanças no padrão de concorrência mundial, com inserção de montadoras em países em desenvolvimento visando o crescimento potencial de mercados; iii) o incentivo governamental para estímulo ao setor; e iv) o crescimento do mercado consumidor interno. Com crescimento de 20% ao longo da série, o Brasil também tem apresentado um significativo peso e participação na produção mundial de veículos, com 2,16 milhões de unidades produzidos em 2016 (OICA, 2018).

Neste mesmo sentido, Costa e Henkin (2016, p. 463) chamam a atenção para as mudanças nas estratégias de comportamento das montadoras a partir de um processo de internacionalização da produção de autoveículos que, por conseguinte, implicou no direcionamento de “um fluxo de investimentos diretos externos para países e regiões em desenvolvimento, onde havia um maior potencial de crescimento do consumo de autoveículos”. Isso aponta para as estratégias de competição global, na qual tanto o Polo Automotivo da FCA em Pernambuco quanto à incorporação da Chrysler pela Fiat, em 2014<sup>65</sup>, apresentam-se como elementos estratégicos para o futuro do grupo Fiat no âmbito da indústria automobilística global (BRAGA, 2011; FIAT, 2014).

A partir da trajetória de crescimento do mercado interno, o Brasil foi escolhido pela multinacional FCA para expansão de seus investimentos e garantia de liderança na produção e venda de veículos. Ainda que a montadora da FCA em Betim-MG se destaque com sua liderança e capacidade produtiva – que em 2010 registrou venda de 760 mil veículos, dos 3,3 milhões vendidos pelo mercado brasileiro –, “a unidade do Nordeste é considerada estratégica para a Fiat manter a liderança de vendas e expandir a capacidade de produção” (BRAGA, 2011, p. 46).

O projeto do Polo Automotivo implementado em Pernambuco caminhou exatamente na direção dos objetivos estratégicos de competição global e de liderança produtiva e de vendas. Isso fica evidente pelo porte de investimentos e de tecnologia agregado à nova montadora automobilística. No que concerne ao volume de investimentos, cerca de R\$ 7 bilhões foram empregados na montadora de Pernambuco, dos quais mais de 70% oriundos de financiamento governamental. Esse aporte financeiro qualifica o empreendimento como “o maior valor já aplicado em um único complexo industrial automotivo no Brasil, que tem capacidade inicial para produzir 250 mil carros/ano e potencial já planejado para dobrar de tamanho” (RIATO; KUTNEY; REIS, 2015).

---

<sup>65</sup> Após cinco anos e meio em processo de unificação das marcas Fiat e Chrysler, em outubro de 2014 a fusão foi efetivada e resultou na criação formal da Fiat Chrysler Automobiles – FCA (FIAT, 2014).

Tendo como exemplo a construção da sua primeira montadora no Brasil, em Betim-MG – que na década de 1970 abriu caminho para a descentralização da indústria automobilística no país e ao longo de três décadas apresentou crescimento significativo de vendas –, a FCA apostou novamente em uma região distante dos grandes centros da indústria automobilística do país (BRAGA, 2011). Convergindo com esse argumento, Riato, Kutney e Reis (2015, p. 7), destacam que

O projeto para Pernambuco se deu nos moldes de Minas Gerais, onde a Fiat Automóveis levantou, na década de 1970, um complexo em local que não tinha qualquer tradição industrial e que se transformou, três décadas depois, na maior fábrica de veículos do mundo sob um mesmo teto, com mais de 60% dos fornecedores instalados em um raio máximo de 150 km.

Assim como no caso da FCA em Betim-MG, a FCA em Pernambuco também não teria sido possível sem a participação direta de políticas e ações governamentais, conforme demonstrado na próxima subseção. Em Pernambuco, o Polo Automotivo da FCA configura-se como uma das fábricas de automóveis com maior capacidade tecnológica e produtiva do mundo, a qual reúne as melhores experiências e práticas tecnológicas e de gestão da indústria automobilística mundial. Exemplo disso foi à adoção do sistema de produção *World Class Manufacturing* (WCM)<sup>66</sup>, cujo enfoque objetiva a “conquista de fabricação de classe mundial que envolve a interação contínua com clientes, fornecedores e a integração do controle de qualidade total (TQC), produção integrada por computador (CIM) e produção just-in-time (JIT)” (FELICE; PETRILLO, 2015, p. 742).

A partir de experiências de aprendizado tecnológico e de inovações incrementais na cadeia automotiva, o sistema de produção WCM tem como princípios o aumento da qualidade, envolvimento dos funcionários, medidas de gerenciamento, cultura de melhoria contínua e estímulo às inovações nos diversos processos produtivos (FELICE; PETRILLO, 2015). Para o “caso de Goiana foram adotadas 15 mil melhores práticas já testadas e aprovadas por diversas unidades do grupo [FCA]” (KUTNEY, 2015a, p. 21). A incorporação destas práticas tecnológicas ocorreu a partir de transferências metodológicas com as fábricas da FCA da Itália e da Sérvia. Em programas de intercâmbio, um reduzido grupo de trabalhadores brasileiros foi treinado e, ao retornarem ao país, foram responsáveis pela

---

<sup>66</sup>Baseado no sistema de produção da Toyota, o *World Class Manufacturing* (WCM) procura introduzir melhorias contínuas e rápidas no processo produtivo. Para tanto, conta com 10 pilares de ação técnica e gerencial, a saber: segurança no trabalho, distribuição dos custos, melhoria focada, atividades autônomas, manutenção profissional, controle de qualidade, logística e atendimento ao cliente, gestão antecipada, desenvolvimento de pessoas e ambiente motivacional (FELICE; PETRILLO, 2015).

difusão do conhecimento com os demais profissionais nas linhas de produção direcionada para treinamento na área de funilaria da montadora (SILVA, 2016).

Ainda no que se refere à capacidade tecnológica e eficiência no processo produtivo, a montadora conta, por exemplo, com uma linha de funilaria altamente automatizada e considerada como uma das mais produtivas do mundo. Nesta unidade é escassa a presença de trabalhadores, tendo em vista que o trabalho é realizado por “650 robôs que aplicam 3 mil pontos de solda ao corpo de aço dos veículos. Eles podem armar 45 carros por hora de até quatro modelos diferentes, sem necessidade de troca de ferramentas” (KUTNEY, 2015a, p. 21).

Por fim, cabe menção para as estratégias de “pernambucalização” – atração de fornecedores para a região – de peças, componentes e acessórios para a montadora. Visando minimizar custos e problemas logísticos em decorrência da distância de Goiana-PE com os principais fornecedores, localizados no Sul e Sudeste do país, a FCA selecionou os principais componentes demandados para construção de uma cadeia de suprimentos integrada à montadora, funcionando a partir de um sistema de produção *just-in-time* e *just-in-sequence*. Estes sistemas de organização da produção viabilizam, portanto, o fornecimento de componentes para a linha de produção da montadora no tempo, na quantidade necessária e na sequência que serão utilizados, implicando na redução de custos operacionais de logística e de estoque de subconjuntos de materiais (KUTNEY, 2015b; COSTA; HENKIN, 2016).

Diferentemente de outras montadoras e da própria fábrica da FCA de Betim-MG – onde as linhas de produção iniciam as atividades e os fornecedores foram atraídos, gradativamente, para instalação com recursos próprios –, o Polo Automotivo da FCA em Pernambuco começou as atividades, em abril de 2015, com um parque de fornecedores (*supplier park*) significativo. Isso foi possível a partir de investimento direto da FCA de R\$ 1 bilhão, dos cerca de R\$ 2,1 bilhões necessários para construção do parque de fornecedores, integrados a mesma planta industrial da montadora (KUTNEY, 2015b).

As 16 empresas que formam o *supplier park* 1, especificadas no quadro 12, iniciaram a atividade produtiva simultaneamente à montadora da FCA, fornecendo 40% dos componentes para o primeiro produto pernambucano, o Jeep Renegade<sup>67</sup>. Além disso, o processo produtivo do Polo Automotivo da FCA foi inaugurado com 70% de nacionalização

---

<sup>67</sup> O Jeep Renegade corresponde ao primeiro modelo global do grupo FCA, produzido fora dos Estados Unidos após a fusão da Fiat com a Chrysler, e com produção simultânea na China e na Itália (SILVA, 2016). Cabe também destacar que embora a fábrica da FCA em Goiana-PE leve o nome de fábrica Jeep, a mesma é flexível para produção de qualquer carro das marcas do grupo FCA (KUTNEY, 2015a).

de peças e com perspectiva de elevação gradativa, visando garantir as isenções federais do regime automotivo brasileiro, destacado na próxima subseção (KUTNEY, 2015b; SILVA, 2016).

**Quadro 12 - *Supplier park* integrado ao Polo Automotivo da FCA**

<b>Empresa (Origem)</b>	<b>Produtos fornecidos</b>	<b>Área (m²)</b>
Adler Pelzer (Alemanha)	Isolamentos, tapetes, forração de teto	15.850
Brose (Alemanha)	Módulos de porta, regulador de janelas	4.608
Denso (Japão)	Climatização (HVAC), arrefecimento do motor (ECM), módulo frontal (FEM), motor de partida, alternador, limpador de para-brisa	5.616
Faurecia Magneti Marelli (França e Itália)	Painel completo, console central, painéis de portas, para-choques plásticos	54.000
Lear (EUA)	Bancos	18.563
Magneti Marelli Stamping / Itália	Estamparia de componentes estruturais e de suspensão	20.000
Magneti Marelli Welding	Soldagem de subchassi e componentes estruturais	12.000
Magneti Marelli PCMA	Tanques plásticos de combustível, montagem de pedaleira	11.520
Magneti Marelli Suspension Assembly	Montagem do sistema de suspensão com mola, amortecedor, braço oscilante, disco e pinças de freios	11.520
Magneti Marelli Suspension Welding	Soldagem do sistema de suspensão	10.368
Pirelli (Itália)	Montagem de pneus em rodas	5.184
PCM (Itália)	Conjuntos soldados estruturais de chassi e das estruturas dos bancos	23.000
Revestcoat (Betim, Minas Gerais-Bras)	Tratamento superficial de peças metálicas, montagem de subcomponentes, aplicação de adesivos em peças de reposição, preparação de embalagens de peças de reposição	13.096
Magneti Marelli Sole Prima (Itália)	Peças plásticas de acabamento, incluindo colunas internas, tampa interna do porta-malas, protetor de cárter, molduras externas, caixas de roda	20.736
Saint Gobain Sekurit (França)	Montagem e preparação de vidros	3.456
Tiberina (Itália)	Conjuntos soldados estruturais de chassi	18.432

Fonte: Adaptado pelo autor, a partir de Kutney (2015b).

O processo de “pernambucalização” de peças e serviços específicos ainda encontra-se em curso enquanto estratégia da FCA para formação de mais dois parques de fornecedores. Estes com previsão para instalação em área externa à planta indústria da FCA, com distância inferior a 20 km, nos municípios de Goiana e Itapissuma, que irão abrigar mais 20 empresas fornecedoras. Além de fornecedores de peças, a FCA tem negociado a atração de empresas de manutenção diferenciada de ferramentas (KUTNEY, 2015b). O quadro 13 apresenta síntese das empresas e produtos que irão compor os parques de fornecedores externos à fábrica da FCA.

**Quadro 13 - Fornecedores confirmados nos parques externos à planta industrial do Polo Automotivo da FCA**

<b>Empresa (Origem)</b>	<b>Produtos fornecidos</b>
Autometal (Espanha)	Peças plásticas
Baterias Moura (Pernambuco, Brasil)	Baterias e serviços
Belga Matrizes (Rio Grande do Sul, Brasil)	Manutenção de moldes de injeção
Comau (Itália)	Linhas de solda para a funilaria Jeep e linhas de solda para a Magnetti Marelli Welding no parque de fornecedores
Benteler (Alemanha)	Estampados a quente (hot stamping)
Hexagon Metrology (Suíça)	Equipamentos de medição para o centro de componentes e serviços de medição
Hutchinson (França)	Guarnições de borracha (partes móveis e vidros)
Nakayone (Espanha)	Estampagem e solda
Sofir (Itália)	Instalação de prensas Komatsu e manutenção dos estampos
Sulbras (Rio Grande do Sul, Brasil)	Door plate (T2, fornece para a Brose no parque interno de fornecedores), co-injeção do front end model (T2, fornece para a Denso)
Usimequi (Pernambuco, Brasil)	Serviços de manutenção de ferramentas

Fonte: Adaptado pelo autor, a partir de Kutney (2015b).

Na próxima subseção, apresenta-se uma discussão das principais políticas e os atores envolvidos, direta ou indiretamente, na conformação do Polo Automotivo da FCA para a região da Mata Norte pernambucana.

### 5.3.2 Principais políticas, fontes de financiamento e atores envolvidos na conformação do Polo Automotivo da FCA

O Polo Automotivo da FCA, considerado como um dos mais eficientes e modernos do mundo, foi projetado em sigilo e sua localização apontada como um “desejo do presidente Lula de ver a indústria automobilística chegar ao Nordeste” (BRAGA, 2011, p. 46). Este é o cenário preliminar de elementos, encontrados tanto em pesquisa de campo<sup>68</sup> quanto na análise de materiais documentais, que induzem para a localização do Polo Automotivo da FCA na região Nordeste. A assinatura do protocolo de intenções para instalação do referido polo no Estado de Pernambuco, firmado em 14 de dezembro de 2010 – pelo Governo Federal,

<sup>68</sup> Pesquisa de campo realizada no mês de novembro de 2017 com instituições governamentais e não governamentais da região Nordeste, do Estado de Pernambuco e do município de Goiana-PE. Ver listagem das instituições na seção metodológica.

Governo de Pernambuco e a Fiat Automóveis – e mantido em confidencialidade até a realização da presente pesquisa, evidencia o caráter hermético em que as tratativas entre os atores foram construídas.

As primeiras mobilizações de direcionamento do Polo Automotivo da FCA para o Pernambuco reportam-se para o ano de 2010. Cabe a menção para duas outras iniciativas anterior a assinatura do protocolo de intenções:

- i) a aquisição da empresa de chicotes elétricos Tecnologia de Componentes Automotivos S.A. (TCA) por meio de ações da Magneti Marelli, empresa do grupo Fiat; e
- ii) a extensão do cronograma do Regime Automotivo para o desenvolvimento regional.

No primeiro caso, a aquisição da TCA, localizada no município de Jaboatão dos Guararapes-PE, região metropolitana do Recife, visou tanto à obtenção de incentivos fiscais já concedidos quanto o conhecimento das oportunidades de investimento no Nordeste. Essa ação configurou-se como um primeiro percurso do grupo FCA na direção de uma janela de oportunidades para investimentos no Pernambuco e, conseqüentemente, para obtenção de um leque maior de incentivos fiscais federais e estaduais para instalação do empreendimento (BRAGA, 2011; RIATO; KUTNEY, REIS; 2015).

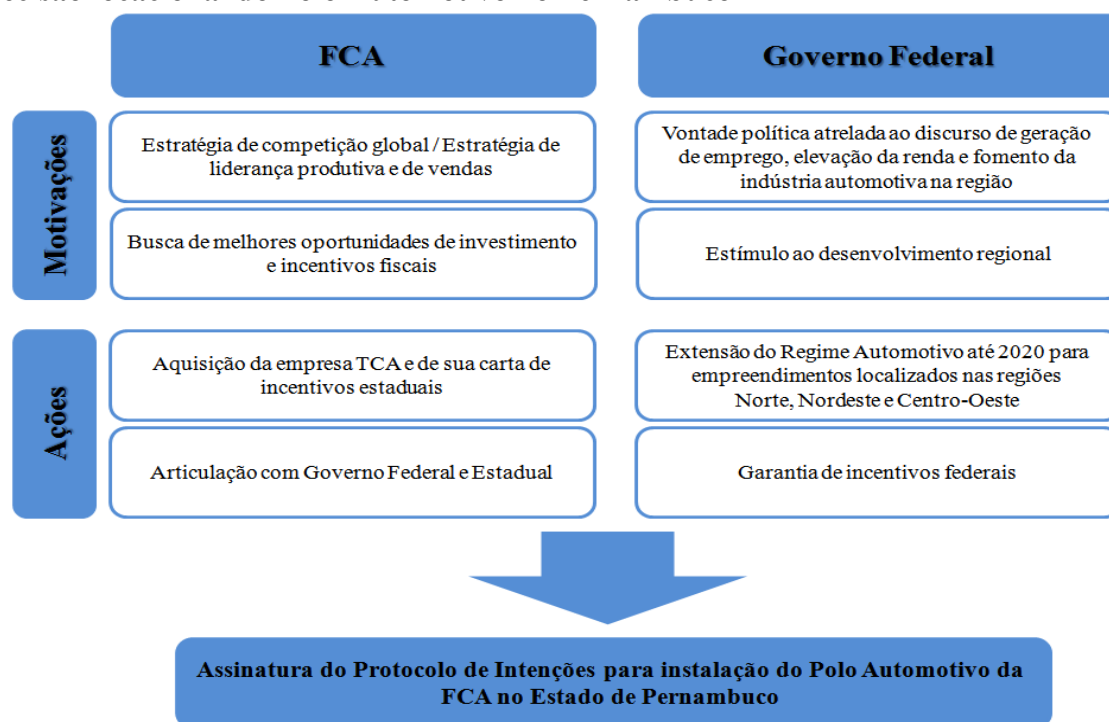
De posse dos benefícios fiscais recebidos no Estado pela TCA, em dezembro de 2010 o grupo FCA assegurou junto ao Governo Federal o alargamento do cronograma de redução de IPI do Regime Automotivo. Isso foi fundamental para direcionar o projeto da nova montadora da FCA para a região Nordeste, conforme destacado por Riato, Kutney e Reis (2015, p. 12) ao apontarem que

o governo aprovou sob medida para o projeto da Fiat no Brasil a extensão, até 2020, do Regime Automotivo do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, que entre outros benefícios quase que isenta de IPI os veículos fabricados na região. Logo após a publicação da medida provisória, o protocolo de intenções foi assinado em um evento no sertão pernambucano pelo presidente da Fiat Chrysler para a América Latina, Cledorvino Belini, e o então presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva. Estavam assim garantidas isenções tributárias que iriam viabilizar a instalação da nova fábrica.

Na figura 12 apresenta-se uma tentativa de sistematização das principais motivações e ações, por parte da FCA e do Governo Federal, que levaram a assinatura do protocolo de intenções para instalação do Polo Automotivo da FCA no Estado de Pernambuco e sua conseqüente decisão locacional.



**Figura 12 – FCA e Governo Federal: elementos de ação e motivação com influência para a decisão locacional do Polo Automotivo no Pernambuco**



Fonte: Elaboração do autor.

Em decisão de nº 03/2017 do Comitê de Acesso à Informação (CAI) do Estado de Pernambuco<sup>69</sup> – o qual nos foi negado o acesso devido às cláusulas de confidencialidade do protocolo de intenções –, o documento é apontado como tratativa preliminar sem garantia de cumprimento integral, onde acordos podem ser alterados em decorrência de outras circunstâncias. Ainda neste documento, o sigilo dos acordos entre governo e setor empresarial é tratado como instrumento natural de competição entre unidades federativas, conforme segue

Parece razoável admitir-se que em situações em que os Estados disputam entre si a atração de empreendimentos, as negociações iniciais sejam mantidas sob reserva até para evitar que outros Estados, sabedores das condições oferecidas por um dos entes federativos, antecipem-se, oferecendo condições mais vantajosas, inclusive fiscais (acarretando o que costuma chamar como verdadeira guerra fiscal) e, assim, eventualmente frustrando as expectativas do ente federativo que tomou a iniciativa da tratativa para atrair o investimento. (PERNAMBUCO, 2017c, p. 8).

Esse aspecto também foi observado durante a realização da entrevista com a Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado de Pernambuco (SDEC), a qual destaca a atuação do Governo do Estado na criação de condições para viabilizar a atração da fábrica

<sup>69</sup> Integra da decisão nº 03/2017 do CAI encontra-se disponível no anexo 1 deste trabalho.

da FCA para o Pernambuco. Nesse sentido, o entrevistado enfatiza que houve “uma disputa muito grande entre Estados, mas uma decisão política do Governador [de Pernambuco] Eduardo Campos, a época, de lutar e oferecer vantagens, no sentido de apoio do que a lei permite, [foi fundamental] para que a indústria viesse para Pernambuco” (SDEC, 2017, informação verbal)<sup>70</sup>.

Ainda de acordo com a SDEC (2017, informação verbal), essas disputas ocorreram entre Estados do Sudeste (os quais detêm vantagens locais decorrentes de uma estrutura automotiva há décadas instalada na região) e alguns Estados da região Nordeste, como é o caso de Pernambuco e Ceará (que carregam um histórico de carência tanto de infraestrutura e logística quanto de mão de obra qualificada para atuação no setor automotivo). Como consequência dessa situação de disputa desigual, a concessão de incentivos fiscais e a oferta de financiamentos com taxas de juros subsidiadas, figuraram-se como elementos centrais nas disputas entre as unidades federativas e, sobretudo, enquanto mecanismo determinante nas políticas de desenvolvimento e de atração de empreendimentos para a região Nordeste.

Em sentido convergente, o CAI também aponta a oferta de incentivos fiscais como elemento natural e decisivo para atração de empreendimentos e estratégia de redução de desigualdades, onde

No caso do Estado de Pernambuco, situado numa das mais pobres regiões do país, natural que o desejo de reduzir as desigualdades e de incrementar o seu crescimento, incentive a oferta de vantagens para que empresas que rotineiramente se instalam no eixo sul e/ou sudeste decidam variar suas áreas de atuação, fortalecendo a cadeia produtiva de outras regiões. Foi nessa linha que parece ter sido celebrado o Protocolo de Intenções cujo acesso ao seu teor ora se postula. (PERNAMBUCO, 2017c, p. 8).

Com as tratativas firmadas no protocolo de intenções para instalação da fábrica da FCA em Pernambuco, o seu projeto inicial foi concebido para ser construído na região da Mata Sul de Pernambuco, entre os municípios de Ipojuca e Cabo de Santo Agostinho. Isso foi motivado especialmente pela proximidade com o maior porto do Nordeste e um dos mais modernos do país, o Complexo Industrial Portuário Governador Eraldo Gueiros (ou Porto de Suape) que, por conseguinte, traria maior facilidade para estrutura logística e de escoamento da produção da montadora (SILVA, 2016).

---

<sup>70</sup> SDEC, Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado de Pernambuco. Entrevista semiestruturada sobre a conformação do Polo Automotivo da FCA em Goiana-PE. Recife, 8 nov. 2017.

Contudo, conforme destacado durante as entrevistas, a mudança do projeto para a região da Mata Norte de Pernambuco, no município de Goiana, foi motivada pela estratégia de interiorização do desenvolvimento entre as regiões pernambucanas, por parte do Governo de Pernambuco, e pela possibilidade de maior integração da cadeia automotiva da FCA, tendo em vista a limitação de área na região de Suape (SDEC, 2017, informação verbal). Soma-se a isso a posição estratégica e privilegiada de Goiana, estando situada a menos de 65 km das capitais da Paraíba e do Pernambuco (SDCT, 2017, informação verbal)<sup>71</sup>.

A atuação do Governo do Estado de Pernambuco foi decisiva nas tratativas para a referida mudança. Em decorrência do cenário de grandes investimentos que têm se formado na região do Porto de Suape<sup>72</sup> e objetivando também estimular o desenvolvimento da região da Mata Norte do Estado, o Governo de Pernambuco ofereceu uma área maior para instalação do Polo Automotivo em Goiana, com 11 milhões de metros quadrados, assim como os custos para preparação do terreno com terraplenagem. Compromissos para criação de condições de infraestrutura e logística também foram firmados, como é o caso do Arco Metropolitano<sup>73</sup> – rodovia específica para conectar os polos econômicos que tem se desenvolvido na região da Mata Norte de Pernambuco com o Porto de Suape, na região da Mata Sul, cortando trechos de alto congestionamento da BR-101 (SILVA, 2016; SDEC, 2017, informação verbal).

Outro compromisso firmado no protocolo de intenções e de responsabilidade do Governo de Pernambuco refere-se à construção de uma linha de transmissão de energia elétrica da subestação da Chesf. Com custo estimado em R\$ 80 milhões, executado com recursos do BNDES, a obra inicialmente foi planejada para ofertar energia elétrica de maior qualidade e capacidade para a FCA e posteriormente ampliada para demanda de potenciais indústrias em Goiana. Essa e outras obras executadas pelo Governo do Estado possibilitarão

---

<sup>71</sup>SDCT, Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Ciência e Tecnologia de Goiana-PE. Entrevista semiestruturada sobre a conformação do Polo Automotivo da FCA em Goiana-PE. Goiana, 13 nov. 2017.

<sup>72</sup>De acordo com Silva (2016, p. 37) esses projetos estruturadores “tem contribuído para crescentes mudanças e impactos no dinamismo econômico, social, cultural e ambiental da população da Zona da Mata Sul de Pernambuco, a exemplo de projetos como o Polo Naval, o Complexo Industrial Químico-Têxtil (PQS), Refinaria Abreu e Lima, setor de metalmecânico dentre outros”.

<sup>73</sup>A construção do Arco Metropolitano configurou-se como um dos principais requisitos para alteração do projeto para o município de Goiana-PE. Contudo, o projeto não tem avançado por questões referentes a licenciamento ambiental das obras, tendo em vista que a proposta da rodovia “passaria por uma Área de Proteção Ambiental (APA) e por uma Área de Proteção de Mananciais, além de áreas de assentamentos de reforma agrária e de comunidades quilombolas” (SILVA, 2016, p. 71). Por outro lado e em decorrência de impasses com o Governo Federal sobre a execução da obra, o Governo do Estado projeta uma intervenção menor, com a construção de estradas para desvio apenas das áreas congestionadas no município de Abreu e Lima-PE (SDEC (2017, informação verbal).

uma ampliação de turno de trabalho no Polo Automotivo da FCA, conforme relato da Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco (2017), ao afirmar que

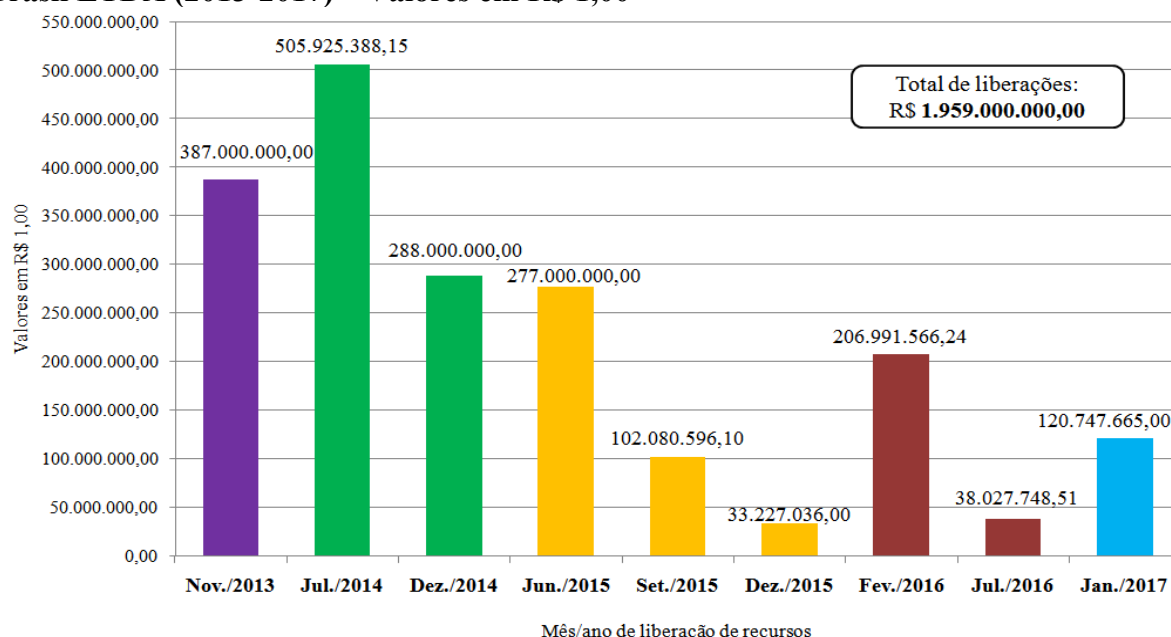
Hoje a Fiat trabalha em dois turnos e com a instalação dessa linha de transmissão [de energia], com obras estruturadoras que nós vamos fazer de iluminação da área, por questões até de segurança, e obra de viário, vamos ter implantado, segundo compromisso da Fiat, um terceiro turno. Isso dá mais emprego, isso gera mais renda e também vai gerar mais divisas para o Estado (SDEC, 2017, informação verbal).

A proposta de mudança para a região da Mata Norte de Pernambuco apresentou-se mais atrativa para o grupo FCA, que pôde reunir sobre o mesmo terreno a montadora de automóveis, o parque de fornecedores (*supplier park* 1) e o campo de provas para desenvolvimento e testes de veículos da FCA. Contudo, essa mudança implicou em uma rede de articulações e políticas com demandas direcionadas para infraestrutura, logística, qualificação de mão de obra local, e, sobretudo, um sistema de financiamento e concessão de incentivos fiscais que envolveram, em graus distintos, os três níveis de governo (federal, estadual e municipal). Para tanto, a construção dessa rede de políticas implicou atrasos no cronograma inicial de construção das obras civis do Polo Automotivo da FCA, conforme enfatizado por Riato, Kutney e Reis (2015, p. 12).

As mudanças todas e a engenharia financeira para tirar o projeto do papel foram gerando atrasos. Só no segundo semestre de 2012 a Fiat recebeu a escritura definitiva do governo de Pernambuco e tomou posse do terreno de Goiana. Enquanto isso, foi sendo desenhada uma complexa arquitetura de fundos públicos para financiar o empreendimento.

Feitas essas considerações, direciona-se atenção para um detalhamento dos atores e políticas fundamentais para a conformação do Polo Automotivo da FCA em Goiana-PE. Conforme já argumentado, as concessões financeiras e isenções tributárias estão entre os principais acordos firmados enquanto estratégia para atração do empreendimento. Exemplo disso foram as concessões de financiamentos do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE), gerenciado pela SUDENE, que disponibilizou um aporte de quase R\$ 2 bilhões para implantação de uma unidade de produção de motores e automóveis, evidenciado no histórico de liberações no gráfico 6. Embora tenha iniciado sua produção em abril de 2015, os dados de liberações de recursos posterior a essa data indicam para o fato do Polo Automotivo da FCA ainda está em processo de consolidação na região da Mata Norte pernambucana.

**Gráfico 6 – FDNE: Histórico de liberações de recursos para a Fiat Chrysler Automóveis Brasil LTDA (2013-2017) – Valores em R\$ 1,00**



Fonte: Elaboração do autor, a partir de dados da Sudene (2017).

Nota: De acordo com a resolução nº 155/2013, da Diretoria de Gestão de Fundos e Incentivos e de Atração de Investimentos da SUDENE, esses recursos foram aprovados em nome da empresa Tecnologia em Componentes Automotivos S.A. (TCA), posteriormente adquirida por uma empresa do grupo FCA, para implantação de uma unidade de produção de motores e automóveis em Goiana-PE (SUDENE, 2013).

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) também figurou-se como um importante ator na garantia das condições para instalação do Polo Automotivo da FCA em Goiana-PE, com operações contratadas e desembolsos financeiros de mais de R\$ 3 bilhões para FCA, conforme exposto na tabela 2. Esses recursos foram destinados para construção da nova fábrica de automóveis, parque de fornecedores, campo de provas, desenvolvimento de novos veículos e a realização de projetos sociais em Goiana-PE.

**Tabela 2 – Operações contratadas e desembolsos financeiros do BNDES para FCA (2012-2016) – Valores em R\$ 1,00**

Anos	Operações contratadas*	Desembolsos financeiros**
2012	2.427.597.000,00	-
2013	843.543.000,00	70.252.300,00
2014	-	1.710.422.529,00
2015	-	988.945.521,00
2016	-	344.947.444,00
<b>Total</b>	<b>3.271.140.000,00</b>	<b>3.114.567.794,00</b>

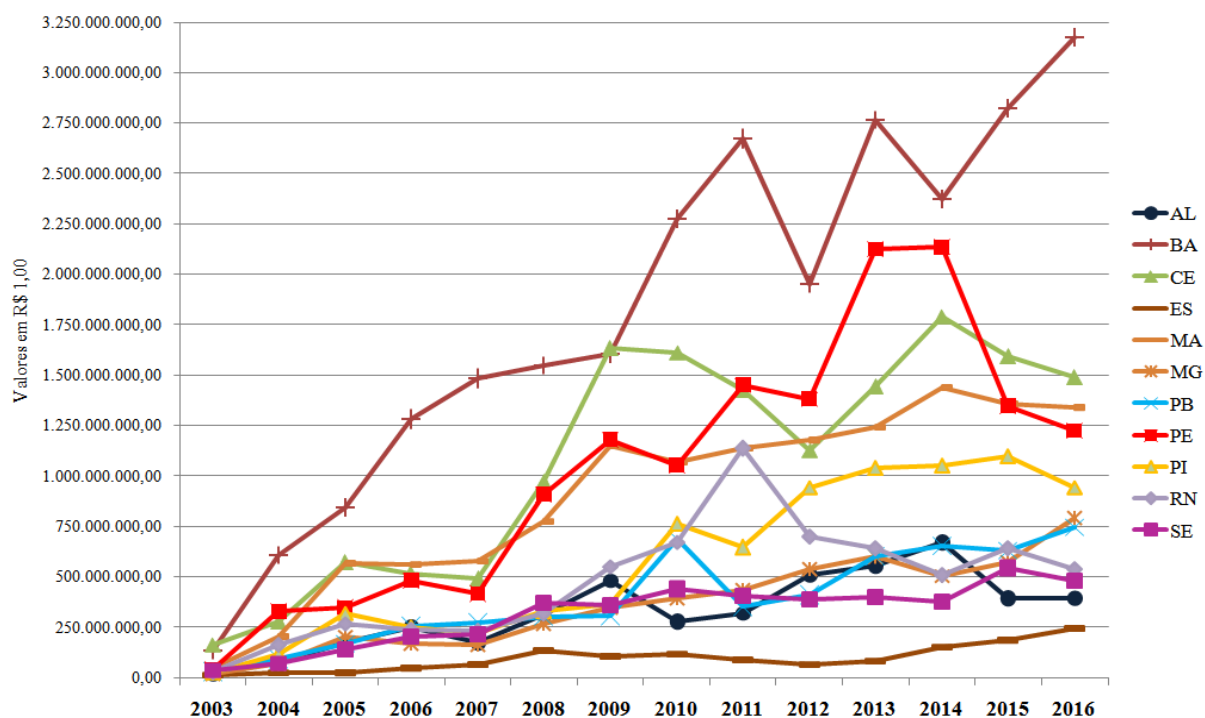
Fonte: Elaboração do autor, a partir de dados do BNDES (2017b).

\* Operações contratadas pelo BNDES referentes ao cliente Fiat Chrysler Automobiles Brasil LTDA (FCA)

\*\* Liberações financeiras do BNDES referentes ao setor de atividade de fabricação de automóveis, camionetas e utilitários.

Por outro lado, operações de crédito do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), administrado pelo Banco do Nordeste do Brasil (BNB), também foram desembolsados em apoio à instalação da montadora da FCA em Goiana-PE. O gráfico 7 apresenta um histórico dos desembolsos financeiros por Estados da área de abrangência do FNE, onde é possível verificar uma tendência de ascensão para todos os Estados, mas com maior concentração de liberações para Bahia, Ceará, Maranhão e Pernambuco.

**Gráfico 7 – FNE: Desembolsos de operações de crédito por Estados da área de abrangência do fundo (2003-2016) – Valores em R\$ 1,00**



Fonte: Elaboração do autor, a partir de dados do BNB (2017).

No que concerne especialmente ao Estado de Pernambuco, expansão significativa é registrada nos desembolsos do FNE entre os anos de 2013 e 2014, puxados pelo financiamento para o setor de atividade de fabricação de automóveis e camionetas, conforme tabela 3. É justamente nesta conta que se registraram os desembolsos para instalação do Polo Automotivo da FCA em Goiana-PE, cujo somatório aproximado foi de R\$ 1,2 bilhão.

**Tabela 3 – FNE: Desembolsos financeiros por setor de atividade no Pernambuco (2010-2016) – Valores em R\$ 1.000**

Produto	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total do setor
-Comércio a varejo de peças e acessórios novos para veículos automotores	3.187,12	2.379,52	4.905,30	3.329,56	5.822,50	6.551,12	9.695,01	35.870,12
-Comercio a varejo e por atacado de peças e acessórios para veículos automotores	520,71	483,92	700,22	1.221,78	1.331,06	2.239,65	3.393,38	9.890,71
-Fabricação de Automóveis e camionetas	-	-	-	424.318,00	629.576,00	180.329,00	34.128,00	1.268.351,00
-Fabricação de baterias e acumuladores p/veículos	533,26	12.573,74	29.717,57	19.047,21	1.366,41	15.618,67	20.400,00	99.256,85
-Recondicionamento e recuperação de motores para veículos automotores	-	-	-	73,18	-	-	245,30	318,48
-Serviços de alinhamento e balanceamento de veículos automotores	50,00	6,57	133,60	97,18	95,72	178,26	84,80	646,11
-Serviços de instalação, manut. e reparação de aces. para veículos automotores	-	51,99	179,84	196,27	135,02	125,99	16,00	705,10
-Serviços de lanternagem ou funilaria e pintura de veículos automotores	653,23	69,30	50,00	101,87	182,03	9,00	56,82	1.122,25
-Veículos novos - Utilitários	48,00	-	-	-	-	-	-	48,00
-Veículos novos e usados	6.695,13	974,05	1.945,42	44,10	-	3.569,17	17,50	13.245,37

Fonte: Elaboração do autor, a partir de dados do BNB (2017).

Outra política federal que contemplou diretamente o (ainda) projeto de construção do Polo Automotivo da FCA em Goiana-PE foram as novas regras do Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores (Inovar-Auto)<sup>74</sup>, o qual corresponde ao regime automotivo brasileiro. Com vigência de 2013 a 2017, o referido programa tem como objetivo “apoiar o desenvolvimento tecnológico, a inovação, a segurança, a proteção ao meio ambiente, a eficiência energética e a qualidade dos veículos e das autopeças” (BRASIL, 2012, p. 1). Para contemplar de forma imediata a fábrica da FCA de Pernambuco, o Inovar-Auto possibilitou em caráter excepcional a habilitação ao calendário de 2012 de empresas com plantas e projetos industriais de investimentos aprovados, e em execução, para instalação no país. Neste caso, a habilitação envolveu projetos que considerassem o aumento da capacidade instalada e a produção de novos modelos de produtos não fabricados no país.

Para acesso aos benefícios de redução de alíquotas e crédito presumido do IPI, o Inovar-Auto estabeleceu condições a serem alcançadas pelas empresas, a saber: realização de uma quantidade mínima anual de etapas fabris para produção de veículos no país – inicialmente seis etapas para automóveis e comerciais leves, com perspectiva de elevação

<sup>74</sup> Criado pela Lei Federal nº 12.715 de 17 de setembro de 2012 e regulamentado pelo Decreto Federal nº 7.819 de 3 de outubro de 2012.

gradativa anual; investimento em pesquisa e desenvolvimento, engenharia, tecnologia industrial básica e capacitação de fornecedores; nacionalização de peças e serviços, com utilização mínima de 65% de componentes do país, dentre outras (BRASIL, 2012). Esses foram elementos fundamentais que determinaram a condução da implantação do Polo Automotivo da FCA no Pernambuco. Embora alguns elementos já estivessem previstos no projeto inicial da FCA, outros tiveram que ser incorporados, a exemplo da construção de um Centro de Pesquisa, Desenvolvimento, Inovação e Engenharia Automotiva na capital pernambucana, Recife.

Com relação à participação do Governo do Estado de Pernambuco, além dos compromissos e incentivos, anteriormente mencionados, de criação das condições de infraestrutura e logística, cabe menção para o Programa de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco (Prodepe) e o Programa de Desenvolvimento do Setor Automotivo do Estado de Pernambuco (Prodeauto). No primeiro caso, o Prodepe, criado em 1999, configura-se como uma política estratégica do Governo do Estado de Pernambuco tanto para atração de novos investimentos quanto para manutenção dos empreendimentos já instalados, com foco para a atividade industrial, comércio importador atacadista e central de distribuição. Para o caso da cadeia automotiva, que faz parte do grupo industrial prioritário, um dos principais incentivos corresponde à concessão de crédito presumido sobre o saldo devedor de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). O valor é aplicado em uma faixa de 75% a 95%, considerando a localização do empreendimento, ou seja, quanto mais distante da região metropolitana maior o percentual recebido. Na zona da Mata esse percentual corresponde a 85% por 12 anos, podendo ser prorrogável por igual período (AD DIPER, 2018).

Por outro lado, o Prodeauto, criado em 2008, corresponde a um programa específico para o desenvolvimento e estímulo do setor automobilístico no Estado de Pernambuco. Com um recorte para as indústrias de veículos e de fornecedores da cadeia automotiva, o Prodeauto estabelece o fomento a partir de concessões de incentivos fiscais do ICMS. Dentre os principais benefícios para a indústria de veículos estão: crédito presumido de 95% do saldo devedor do ICMS de cada período fiscal; diferimento do ICMS de importação de insumos para fabricação de veículos e de aquisição de equipamentos. E quanto aos prazos, o Prodeauto também segue a mesma delimitação de tempo dos benefícios do Prodepe (PERNAMBUCO, 2008).



Quando questionado se a criação do Prodeauto teria alguma relação direta e planejada para atração da fábrica da FCA, a AD Diper (2017, informação verbal)<sup>75</sup> relata que o Prodeauto “foi um programa criado para que a gente [o Estado de Pernambuco] conseguisse ter mais competitividade para atrair uma empresa desse porte [a FCA]”. Nesse sentido, corrobora ainda afirmando que o Governo de Pernambuco sempre teve o interesse de desenvolver o setor automotivo no Estado e, para tanto, antecipou-se no planejamento e na criação das políticas e no diálogo com outras empresas do setor para que isso fosse possível.

Por outro lado, e em dimensão menor, o Governo Municipal de Goiana-PE também teve participação no processo de conformação do Polo Automotivo no município. Dentre suas principais ações encontram-se as políticas de incentivo fiscal, a exemplo de redução para 2% do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) e redução de taxas de licença relativa à abertura de empreendimentos (AD GOIANA, 2018). Ações para qualificação de mão de obra local também estiveram entre os compromissos de articulação<sup>76</sup> envolvendo o grupo FCA e os governos do Estado de Pernambuco e do município de Goiana, visando atender tanto às expectativas de emprego para a população da região quanto à demanda por profissionais de nível técnico e superior para a montadora e empresas *sistemistas* (SILVA, 2016). Cabe também destacar que as ações para qualificação profissional foram fundamentais para que, no curto e médio prazo, o grupo FCA cumprisse o compromisso de contratação de mão de obra local.

É importante ressaltar que há ainda uma série de isenções, estímulos e outros tipos de recursos que foram alocados, direta ou indiretamente, para a FCA. Muitos desses não são – ao menos facilmente – mensuráveis, como é o caso de isenções de impostos (municipais, estadual e federal), investimentos em melhorias de infraestrutura e logística para escoamento da produção, qualificação de mão de obra local, e dentre outros. Contudo, vale chamar a atenção para o somatório dos desembolsos financeiros do FDNE, BNDES e FNE, apresentados acima, que correspondem a R\$ 6,3 bilhões. Se considerados apenas essas três fontes de recursos, seus desembolsos aproximam-se do volume total de investimentos

---

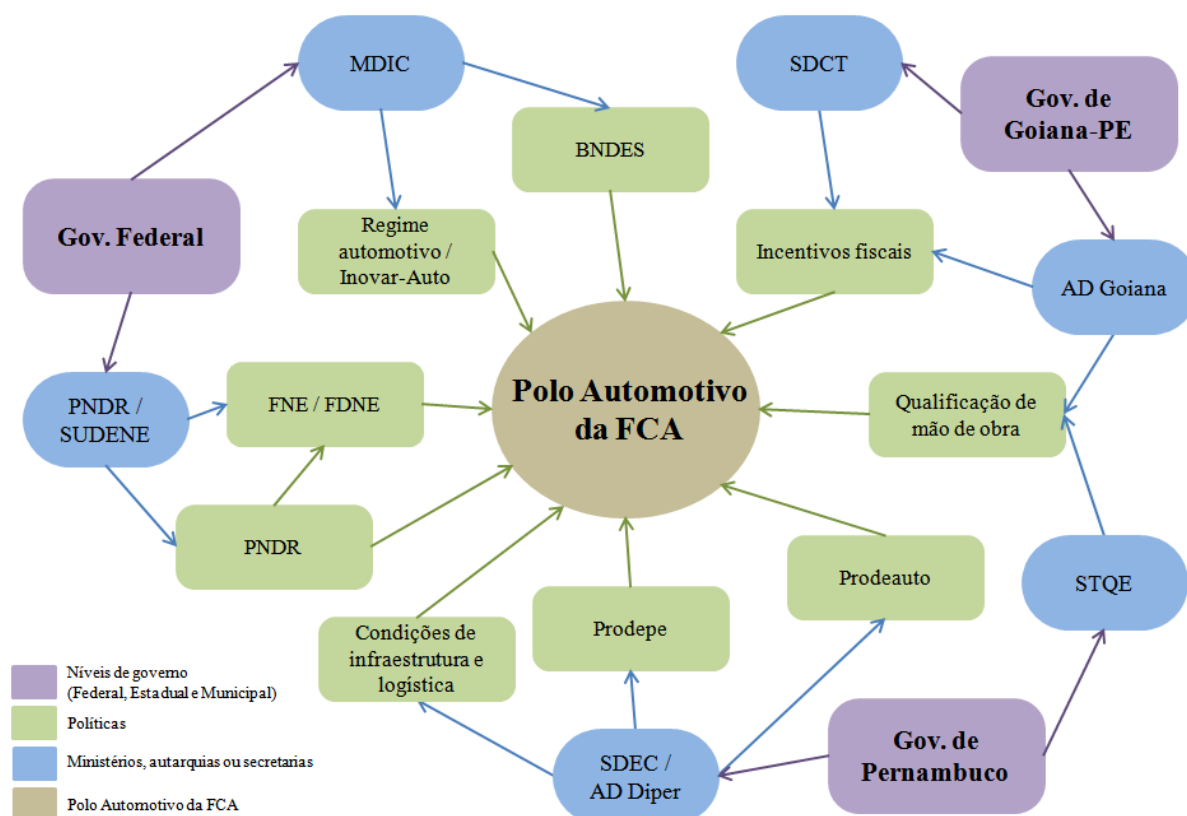
<sup>75</sup> AD DIPER, Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco. Entrevista semiestruturada sobre a conformação do Polo Automotivo da FCA em Goiana-PE. Recife, 07 nov. 2017.

<sup>76</sup> As principais articulações para qualificação profissional e técnica na região foram firmadas com o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), para a oferta de cursos para a indústria automotiva, a exemplo de metalmecânica, mecatrônica, automação industrial, eletrônica e eletroeletrônica. Com relação à demanda de profissionais para a fase operacional do polo automotivo, foram feitas parcerias com as instituições de ensino superior da região, especialmente da Paraíba e de Pernambuco, tanto para criação e oferta de cursos nas áreas de automação industrial, robótica, eficiência energética automotiva e eletroeletrônica quanto para o desenvolvimento de pesquisa e inovação para o setor (SILVA, 2016).

anunciados e utilizados para construção do Polo Automotivo da FCA em Pernambuco, que foram de cerca de R\$ 7 bilhões. Por conseguinte, esses recursos alocados para a FCA tanto apontam para a importância e dependência de investimentos governamentais para atração e condução da montadora para o Estado de Pernambuco, quanto ratifica, conforme argumentado por Harvey (2005), as estratégias do próprio capital em busca de melhores condições de manutenção e valorização de seus excedentes.

A discussão realizada sobre os principais atores e políticas, com implicações no processo de conformação do Polo Automotivo da FCA em Goiana-PE, é sistematizada no fluxograma da figura 13. Pelo fluxograma é possível verificar as interações das principais políticas (cor verde) adotadas pelos três níveis de governo (cor lilás) e por seus respectivos ministérios, autarquias ou secretarias (cor azul) que convergem para o Polo Automotivo da FCA (cor marrom).

**Figura 13 – Rede de atores e políticas para conformação do Polo Automotivo da FCA em Goiana-PE**



Fonte: Elaboração própria.

Legenda: MDIC: Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços;  
 PNDNR: Política Nacional de Desenvolvimento Regional;  
 SUDENE: Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste;  
 BNDES: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social;

Inovar-Auto: Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores;  
 FNE: Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste;  
 FDNE: Fundo de Desenvolvimento do Nordeste;  
 SDEC: Secretaria de Desenvolvimento Econômico;  
 AD Diper: Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco;  
 STQE: Secretaria de Trabalho, Qualificação e Empreendedorismo do Estado de Pernambuco;  
 Prodepe: Programa de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco;  
 Prodeauto: Programa de Desenvolvimento do Setor Automotivo do Estado de Pernambuco;  
 SDCT: Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Ciência e Tecnologia de Goiana-PE;  
 AD Goiana: Agência Municipal de Desenvolvimento de Goiana-PE.

Por outro lado, e ainda que não figure diretamente no escopo dos objetivos do trabalho, cabe breve menção para o quadro de questões sociais e de disputas trabalhistas durante o processo de consolidação do Polo Automotivo da FCA em Goiana-PE, as quais ficam como recomendação para aprofundamento em outras pesquisas. Embora reconheça a importância da montadora para a economia da região, o Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico do Estado de Pernambuco (SINDMETAL-PE, 2017, informação verbal)<sup>77</sup> chama a atenção para questões relacionadas a precarização do trabalho<sup>78</sup> e defasagem salarial.

A campanha salarial de 2017, para os trabalhadores do Polo Automotivo em Goiana, demonstra a inquietação da classe sindical a respeito da baixa remuneração recebida, na medida em que “quando comparado com outras empresas da mesma rede, em outras regiões do Brasil [Betim-MG e Campo Largo-PR], vemos como os trabalhadores daqui são desvalorizados e mal remunerados, uma clara demonstração de discriminação com a mão de obra nordestina” (SINDMETAL-PE, 2017b). Ainda de acordo com o Sindmetal (2017, informação verbal) boa parte dos atuais conflitos, especialmente envolvendo questões trabalhistas, é decorrente da omissão da gestão sindical anterior nas tratativas iniciais da fase de instalação da montadora – remontando-se para o momento de aquisição da TCA pelo grupo FCA, em 2010.

Paralelamente a esse cenário de disputas internas entre os atores, a Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco (SDEC, 2017, informação verbal) projeta um

---

<sup>77</sup>SINDMETAL-PE, Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico do Estado de Pernambuco. Entrevista semiestruturada sobre a conformação do Polo Automotivo da FCA em Goiana-PE. Recife, 07 nov. 2017.

<sup>78</sup>Estando relacionado especialmente a garantias de condições de trabalho. Em relato, o Sindmetal-PE (2017, informação verbal) destaca que “todos os dias a gente recebe denúncias de lá [de trabalhadores da FCA]”, indicando para problemas relacionados a “trabalho em pé todo momento, trabalho mexendo muito com os ombros superiores, que dá [lesões no] manguito rotator, todas as lesões supra-espinal, infra-espinal, tenopatia, túnel do carpo”.

cenário positivo de crescimento e aglomeração industrial para Goiana-PE e municípios do seu entorno. Exemplo disso são as prospecções e discussões que outras montadoras de veículos têm feito para instalação na região. Em decorrência tanto da localização de Pernambuco, ao centro-leste do Nordeste, quanto da estrutura montada para embarcação de cargas de veículos da FCA pelo Porto de Suape, o Estado tem percebido e atraído atenção para o desenvolvimento logístico. Nesse sentido, também existem discussões para que outras montadoras desembarquem a produção automotiva pelo Porto de Suape, na região da mata sul pernambucana.

#### 5.4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Após um período de fragilidade nas práticas de planejamento e de ausência de políticas regionais e industriais em fins dos anos 1980 e 1990, as mesmas são retomadas em um novo contexto de economia globalizada nos anos 2000.

A inserção da problemática regional brasileira na agenda decisória do governo Lula é evidenciada com a configuração da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), recriação das superintendências de desenvolvimento e a articulação de antigos instrumentos e novas formas de intervenção pública na região, com a utilização de fundos regionais, incentivos fiscais e a elaboração de planos estratégicos de desenvolvimento regional.

A orientação estratégica da PNDR e a estruturação da PDNE centrada em três eixos basilares – distribuição de ativos sociais, construção da competitividade sistêmica e gestão ambiental – conformam o ambiente institucional pelo qual novas agendas de desenvolvimento regional passaram a surgir, especialmente centradas em projetos de infraestrutura e logística e no estímulo a grandes investimentos privados. Esses eixos vinculam-se, portanto, ao fluxo de políticas (*policies*).

Ao analisar o caso específico da instalação do Polo Automotivo da FCA na região da Mata Norte pernambucana, no município de Goiana, observa-se a confluência de elementos fundamentais para viabilizar o empreendimento enquanto estratégia de desenvolvimento na região, a saber: i) estratégia de competição global do grupo FCA; ii) vontade política, tanto do Governo Federal quanto do Governo do Estado de Pernambuco, tendo referência à atuação dos governantes há época, o Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva e o Governador Eduardo Campos; iii) a articulação de um conjunto de instrumentos e políticas –

especialmente para financiamento, incentivos fiscais, infraestrutura e logística –, nos três níveis de governo, que criaram vantagens competitivas para o Pernambuco frente a disputas com Estados do Sudeste e até mesmo do Nordeste; e iv) interesse e planejamento do Governo de Pernambuco em desenvolver a indústria automotiva no Estado. Isso ficou evidente com a criação de uma política específica para a indústria de veículos e as empresas fornecedoras, o Programa de Desenvolvimento do Setor Automotivo do Estado de Pernambuco (Prodeauto), criado em 2008, anterior as articulações para atração da montadora da FCA.

Esses elementos correspondem à dinâmica das ideias e a consequente busca de soluções e alternativas para o cenário de adversidade econômica, social e estrutural da região Nordeste, destacados no fluxo de problemas. Neste contexto, a mudança e a conformação da agenda de desenvolvimento regional, por meio do fluxo de políticas (*policies*), demandaram atuação tanto de atores visíveis (presidente da república, governador e assessores de alto escalão) para definição da agenda quanto de atores invisíveis (burocratas e técnicos), responsáveis pelo processo de escolha das soluções e alternativas (instrumentos e políticas) para a questão priorizada na agenda – o Polo Automotiva da FCA.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou analisar o momento de conformação de uma política pública a partir do processo de atração e estímulo para instalação de um polo automobilístico na região da Mata Norte de Pernambuco, no município de Goiana, assim como sua consequente atenção na agenda decisória de desenvolvimento regional. O polo automotivo é liderado, especialmente, pela construção da montadora multinacional de veículos do grupo Fiat Chrysler Automobiles (FCA). No que concerne a este caso específico, sua escolha decorreu da representatividade do empreendimento para a agenda de políticas de desenvolvimento do Nordeste – e por figurar-se como um caso emblemático – que, por conseguinte, reflete a postura ativa do Estado no financiamento de setores industriais para regiões de menor desenvolvimento.

Feito esse breve resgate do objeto de estudo, as conclusões centram-se em três questões de pesquisa levantadas na problematização do estudo:

- i) Atores, públicos e privados, que influenciaram a formação da agenda decisória;
- ii) Acoplamento dos fluxos de problemas e da política que induziram a abertura da janela de oportunidades para formação da agenda de desenvolvimento para a região Nordeste, expressa a partir da conformação do polo automotivo na mata norte pernambucana; e
- iii) Vinculação das políticas de desenvolvimento regional, especialmente a PNDR e o PDNE, com a conformação do polo automotivo no Pernambuco;

A partir do esquema analítico do Modelo de Múltiplos Fluxos de John Kingdon, articulou-se a discussão do presente trabalho em três dinâmicas de processos (problemas, política e políticas). Pelo fluxo de problemas, constatou-se que as disparidades inter-regionais, especialmente relacionadas ao Nordeste, são intensificadas a partir da década de 1950 – com níveis variados de priorização ao longo dos anos – na agenda governamental do Estado. Em termos gerais, a problemática regional brasileira vincula-se a questões climáticas, de segurança nacional, pobreza e a concentração da atividade industrial. Estes problemas foram bastante acentuados durante a década de 1990, em decorrência da ausência de políticas explícitas de desenvolvimento regional. A exceção da questão de segurança nacional, as demais problemáticas mostraram-se bastante atuais no início dos anos 2000.

No que concerne ao fluxo da política (*politics*), a mudança no governo federal, com a ascensão ao poder do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, possibilitou uma

retomada no debate sobre o desenvolvimento brasileiro, especialmente com o planejamento de políticas de desenvolvimento regional. As políticas adotadas durante o governo Lula, especialmente a partir do seu segundo mandato – centradas na concessão de isenções tributárias e financiamento de investimentos privados através de fundos e bancos públicos para setores industriais, investimentos públicos em infraestrutura e logística e o fortalecimento de programas sociais – levaram ao chamado neodesenvolvimentismo. Ou seja, o reconhecimento do papel ativo e estratégico do Estado na economia.

A confluência dos fluxos de problemas (*problems*) e da política (*politics*) resultou na abertura de janelas de oportunidade para inserção de temas na agenda decisória do governo. Essa convergência dos fluxos justifica, portanto, a priorização da temática do desenvolvimento regional. Exemplo disso foi à recriação das Superintendências de Desenvolvimento Regional, a elaboração e institucionalização da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e a elaboração de planos macrorregionais de desenvolvimento estratégico para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

No âmbito do fluxo de políticas (*policies*), uma primeira consideração refere-se ao tipo de ação estatal, por meio de políticas públicas, na região Nordeste, para direcionamento do polo automotivo para o Estado de Pernambuco. Trata-se da adoção de políticas públicas de caráter distributivo e regulatório. As primeiras, centradas na concessão de benefícios (subsídios, incentivos e renúncias fiscais) a um reduzido grupo de atores – especialmente aos setores industriais do ramo automotivo e de autopeças. Enquanto as políticas regulatórias ficam expressas na configuração institucional, a exemplo de leis de estímulo fiscal a setores econômicos e aos planos e políticas de desenvolvimento regional.

A adoção destas políticas apresenta múltiplos objetivos. Dentre os objetivos explícitos na PNDR encontram-se a redução das disparidades regionais e o estímulo ao desenvolvimento das potencialidades das regiões do país. Os principais mecanismos disponíveis pela PNDR para alcance dos seus objetivos centraram-se na articulação de instrumentos financeiros, muitos dos quais criados em período anterior à institucionalização da PNDR – especialmente os Fundos Constitucionais de Financiamento, os Fundos de Desenvolvimento Regional e os incentivos e benefícios fiscais.

Em sentido convergente, o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (PDNE) estabeleceu diretrizes para redução dos problemas de desigualdade regional e de pobreza da região Nordeste. Para tanto, a partir do estabelecimento de três eixos estratégicos (distribuição de ativos sociais; competitividade sistêmica da economia regional; e gestão ambiental), o plano delimitou grandes áreas de atuação estatal na região Nordeste. É no

eixo da competitividade sistêmica da economia regional que se encontram os elementos para atração de empreendimentos e adensamento de cadeias produtivas com potencial para desenvolvimento do Nordeste, a exemplo da indústria metal-mecânica (produção automobilística), indústria de fármacos e hemoderivados, indústria minero-siderúrgica.

Ainda que a construção do polo automotivo de Pernambuco não tenha figurado entre os principais investimentos previstos no lançamento do PDNE, essa configuração institucional – somada a atuação e influência de atores, públicos e privados – viabilizou e contribuiu na decisão de condução do polo automotivo para a mata norte pernambucana, no município de Goiana. Que, vale destacar, trata-se de uma região historicamente vinculada à atividade sucroalcooleira e, portanto, sem tradição na atividade automotiva.

Ademais, observou-se que a escolha locacional do Estado de Pernambuco para instalação do empreendimento decorreu de um interesse político do Governo do Estado em criar condições para o desenvolvimento do ramo da indústria automobilística. A criação do Programa de Desenvolvimento do Setor Automotivo do Estado de Pernambuco (Prodeauto), em 2008 (anterior a assinatura do protocolo de intenções firmado com o grupo FCA em 2010), indica para o planejamento e preparação de um ambiente propício para atração de montadoras de veículos. Isso também ficou evidente em conversa com a Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco - AD Diper (2017), ao indicar que, dado o interesse político de governo com a criação do Prodeauto e, portanto, precedente as tratativas com a FCA, o Estado de Pernambuco discutiu prospecções com outras empresas do setor automotivo. Esses fatores atrelados ao potencial logístico do Estado – o qual conta com uma localização privilegiada ao centro-leste da região Nordeste e com a estrutura de um dos maiores e mais modernos portos do país, o Porto de Suape –, criaram as vantagens competitivas necessárias para que o Pernambuco disputasse a atração da montadora da FCA com outras unidades da federação.

Por outro lado, o Governo de Pernambuco também desempenhou papel decisivo na localização interna do empreendimento, propondo a mudança espacial do projeto da região da mata sul do Estado, próximo ao Porto de Suape, para a região da mata norte, em Goiana-PE. Embora o município não contasse com a infraestrutura e sistema logístico necessário, o Governo do Estado firmou uma série de compromissos, alguns dos quais ainda em curso, para estimular a interiorização de projetos industriais com potencial contribuição para o desenvolvimento regional. Não obstante, os principais elementos de amenidade identificados e que contribuíram para escolha do município de Goiana foram: i) o relevo e a grande disponibilidade de superfície plana utilizada na atividade canavieira, onde foi doado para o



grupo FCA uma área significativa para construção da montadora de veículos e de seu parque de empresas fornecedoras; e ii) a localização estratégica do município, estando situado tanto na região litorânea quanto ao centro das capitais dos Estados da Paraíba e do Pernambuco. Esse último fator, por conseguinte, é importante não só para a criação de alternativas para uma dinâmica logística de escoamento da produção, mas também para atração de profissionais do setor automotivo de elevada qualificação – as quais em curto prazo a região não dispunha.

Estando, portanto, inserido em uma nova guinada de agenda para desenvolvimento regional nas primeiras décadas dos anos 2000, a conformação do Polo Automotivo da FCA na região Nordeste apresenta-se, de um lado, integrado ao próprio processo de expansão e valorização do capital – evidenciado na estratégia de competição global do grupo FCA – e, de outro lado, corrobora para o entendimento político do fomento a indústria automobilística enquanto política típica de países de industrialização tardia. Neste contexto, as práticas de planejamento regional tem-se configurado como instrumento que, no caso da conformação do Polo Automotivo da FCA, estão mais voltadas para o favorecimento da expansão e valorização do capital em detrimento de anseios individuais e coletivos para atenuação de disparidades socioespaciais.

Diante do exposto, os principais mecanismos para a formação da agenda decisória e a consequente atenção ao Polo Automotivo da FCA – enquanto elemento alternativo para amenizar os problemas históricos de disparidade econômica, social e estrutural da região Nordeste –, foram o clima político nos níveis de governo Federal e Estadual (eleições presidenciais e a ascensão ao poder por um partido considerado de esquerda; cenário nacional e ambiente político favorável ao compartilhamento e consenso de ideias) e as forças políticas organizadas (grupos de interesse e pressão, vinculados especialmente a setores automotivos). Estes também foram os elementos que possibilitaram que a questão saísse do plano da agenda institucional (dos temas compatíveis com o interesse dos atores que gerenciam a estrutura do Estado) e caminhasse em direção da agenda decisória para consequente priorização de ação governamental. É importante também destacar que embora a política para a atração do Polo Automotivo da FCA tenha sido firmada ao final do governo Lula, em dezembro de 2010, toda a estratégia poderia ter sido abandonada com a mudança no Governo Federal – o que não houve. Isso indica para a continuidade da política e influência do ex-presidente Lula em decisões tomadas no governo da presidente Dilma Rousseff (2011-2016), período em que ocorre a implantação do Polo Automotivo da FCA no Estado de Pernambuco.

Por fim, vale mencionar que o uso do modelo teórico de John Kingdon para o estudo de caso realizado neste trabalho, demandou, ainda que de forma sutil, explicação em uma variável não explicitamente prevista no modelo: a conjuntura externa de saturação dos principais mercados produtores de veículos, como Estados Unidos e Japão. Enquanto esses mercados registraram recorrente redução na participação da produção mundial de veículos durante a primeira década dos anos 2000, foi também neste período que se observou uma fase de retomada dos investimentos na indústria automobilística brasileira. Então, pode-se considerar que embora a indústria automobilística, enquanto questão de alternativa a ser estimulada na região Nordeste, fizesse parte de uma agenda institucional (importância destacada pela Sudene já 1996, assim como sua compatibilidade com os temas de interesse da agenda neodesenvolvimentista do governo Lula), foi necessário a convergência de uma variável externa (o desempenho da produção de veículos a nível mundial) para que houvesse o interesse de investimentos de montadoras multinacionais em países em desenvolvimento, como o Brasil. Ou seja, embora houvesse compatibilidade de interesse (vontade política) e clima nacional, faltava o clima externo favorável, a saber: a tendência para saturação dos mercados desenvolvidos que provocou uma mudança de comportamento das montadoras em direção a internacionalização da produção de veículos enquanto estratégia de competição global para manutenção e valorização do capital.

## REFERÊNCIAS

- AD DIPER. Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco. **Incentivos fiscais**. Recife: AD DIPER, 2018. Disponível em <<http://www.addiper.pe.gov.br/index.php/atuacao/incentivos-fiscais/>>. Acesso em: 10 jan. 2018.
- AD GOIANA. Agência Municipal de Desenvolvimento de Goiana-PE. **Sala do Investidor: incentivos**. Goiana: AD Goiana, 2018. Disponível em: <<http://adgoiana.pe.gov.br/incentivos/>>. Acesso em: 17 jan. 2018.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. Sobre Políticas de governo e Políticas de Estado: distinções necessárias. **Instituto Millenium**, Rio de Janeiro, 7 abr. 2016. Disponível em: <<http://www.institutomillennium.org.br/artigos/sobre-politicas-de-governo-e-politicas-de-estado-distincoes-necessarias/>>. Acesso em: 6 ago. 2017.
- ALVES, Adriana Melo; ROCHA NETO, João Mendes da. A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR II: entre a perspectiva de inovação e a persistência de desafios. *Revista Política e Planejamento Regional*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 311-338, jul./dez. 2014.
- ALVES, Maria Abadia da Silva. **Guerra fiscal e finanças federativas no Brasil: o caso do setor automotivo**. 2001. 111 f. Dissertação (Mestrado em Economia Aplicada) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas. 2001.
- AMADEO, Edward. Política industrial: historiografia e condicionantes de seu sucesso. In: CASTRO, Ana Célia (Org.). **Desenvolvimento em debate: Painéis do desenvolvimento brasileiro I**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002, p. 155-190.
- AMARAL FILHO, Jair do Amaral. O Nordeste e a questão federativa. In: SOUZA, Pedro de (Org.). **Brasil, Sociedade em Movimento**. ed. 1. São Paulo: Paz e Terra, 2015, p.365-372.
- ANDRADE, Jackeline Amantino de. Desenvolvimento e Gestão Pública: das ideias às práticas. **Redes**, v. 15, n. 3, p. 115-141, set./dez. 2010.
- ANFAVEA, Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores. **Anuário da indústria automobilística brasileira 2017**. São Paulo: ANFAVEA, 158 p. Disponível em: <<http://www.virapagina.com.br/anfavea2017/II/>>. Acesso em: 27 dez. 2017.
- ARRUDA, Danilo Raimundo de. A política regional no Brasil: uma análise dos planos para o Nordeste a partir da visão sistêmica. In: CENTRO CELSO FURTADO. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 6, n.9, p. 61-91. jul./dez. 2011.
- BACELAR, Tânia. A “questão regional” e a “questão nordestina”. In: TAVARES, Maria da Conceição. **Celso Furtado e o Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo. 2000. p. 71-92.
- BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. Decisions and non-decisions: an analytical framework. **American Political Science Review**, v. 57, 1963. p. 632-642.

BAGATTOLLI, Carolina. Sobre o processo de conformação da política pública. In: \_\_\_\_\_. **Política científica tecnológica no Brasil: mitos e modelos em um país periférico**. Campinas, 2013. 280 f. Tese (Doutorado em Política Científica e Tecnológica) – Instituto de Geociências – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013, p. 5-16.

BARROS, Daniel Chiari; PEDRO, Luciana Silvestre. O papel do BNDES no desenvolvimento do setor automotivo brasileiro. **BNDES 60 anos** – perspectivas setoriais. Brasília: BNDES, 2012, p. 98-139.

BATISTA JUNIOR, Paulo Nogueira. **O consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos**. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

BAUMGARTNER, Frank R.; GREEN-PEDERSEN, Christoffer; JONES, Bryan. **Comparative Studies of Policy Agendas**. JEPP Special Issue on Policy Agendas, 2006.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Cinquenta anos de pensamento na CEPAL: uma resenha. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. v. 1. Rio de Janeiro: Record, 2000. p. 13-68.

BIRKLAND, Thomas A. Agenda Setting in Public Policy. In: FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J. SIDNEY, Mara S. (Ed.). **Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods**. Boca Raton / London / New York: CRC Press, 2007. p. 63-78.

BNB. Banco do Nordeste do Brasil. FNE: **Desembolsos de operações de crédito por unidade federativa e desembolsos ocorridos de 2010 a 2016 em Pernambuco**. Fortaleza: BNB, 2017 (informações solicitadas por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão – E-SIC).

BNDES. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Estatísticas Operacionais do Sistema BNDES. **BNDES.gov**, 2017a. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/BNDES\\_Transparente/Estatisticas\\_Operacionais/](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Estatisticas_Operacionais/)>. Acesso em: 30 jun. 2017.

BNDES. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Operações não automáticas de financiamento contratadas com o Sistema BNDES e desembolsos para o setor automotivo no Estado de Pernambuco. **BNDES.gov**, 2017b. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/centraldedownloads>>. Acesso em: 16 dez. 2017.

BNDES. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Plano Brasil Maior. **BNDES.gov**, 2016. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Hotsites/Relatorio\\_Anual\\_2011/Capitulos/atualizacao\\_institucional/o\\_bndes\\_politicas\\_publicas/plano\\_brasil\\_maior.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Hotsites/Relatorio_Anual_2011/Capitulos/atualizacao_institucional/o_bndes_politicas_publicas/plano_brasil_maior.html)>. Acesso em: 10 ago. 2016.

BOITO JR., Armando. **As bases políticas do neodesenvolvimentismo**. Trabalho apresentado na edição de 2012 do Fórum Econômico da FGV. São Paulo, 2012. Disponível em: <http://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/file/Painel%20-%20Novo%20Desenv%20BR%20-%20Boito%20-%20Bases%20Pol%20Neodesenv%20-%20PAPER.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2017.

BOURDIEU, Pierre. Sobre o poder simbólico. In: \_\_\_\_\_. **O poder simbólico**. (tradução de Fernando Tomaz). Rio de Janeiro: Editora Bertrand, 1989. p. 7-16.

BOSCHI, Renato; GAITÁN, Flavio. Intervencionismo estatal e políticas de desenvolvimento na América Latina. **Caderno CRH**, v. 21, n. 53, 2008.

BRAGA, Paulo Ricardo. FIAT 35 anos: Pernambucanização - Revolução Mineira chega a Pernambuco. **Automotive Business**, São Paulo, n. 10, p. 44-59, ago. 2011. Disponível em: <<http://www.automotivebusiness.com.br/revistasabpdf/RevistaAB10.pdf>>. Acesso em: 3 jan. 2018.

BRANDÃO, Carlos. Processo de industrialização e disparidades inter-regionais no Brasil: a necessidade do diálogo entre as políticas industriais e as políticas regionais. In: TONI, Jackson de (Org.). **Dez anos de Política Industrial: Balanço e perspectivas 2004-2014**. Brasília: ABDI, 2015, p.93-110.

BRASIL. Ato Complementar nº 43, de 29 de janeiro de 1969. Fixa normas para elaboração de planos nacionais de desenvolvimento e vincula sua execução ao Orçamento Plurianual de Investimentos. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 30 jan. 1969a (retificado em 04 fev. 1969). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ACP/acp-43-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ACP/acp-43-69.htm)>. Acesso em: 02 maio 2017.

BRASIL. Ato Complementar nº 76, de 21 de outubro de 1969. Dispõe sobre a elaboração do plano nacional de desenvolvimento, do poder executivo. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 21 out. 1969b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ACP/acp-76-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ACP/acp-76-69.htm)>. Acesso em: 02 maio 2017.

BRASIL. Constituição (1934) Constituição dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ, 16 jul. 1934. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em 30 abr. 2017.

BRASIL. Constituição (1937) Constituição dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ, 10 nov. 1937. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm)>. Acesso em 30 abr. 2017.

BRASIL. Decreto nº 40.554, de 14 de dezembro de 1956. Cria Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ, 14 dez. 1956. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-40554-14-dezembro-1956-342510-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 01 maio 2017.

BRASIL. Decreto nº 45.445, de 20 de fevereiro de 1959. Dispõe sobre o Conselho de Desenvolvimento do Nordeste e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ, 20 fev. 1959a. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-45445-20-fevereiro-1959-384545-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 01 maio 2017.

BRASIL. Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 23 fev. 2007c. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/D6047.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/D6047.htm)>. Acesso em: 18 maio 2017.

BRASIL. Decreto nº 7.819, de 3 de outubro de 2012. Regulamenta os arts. 40 a 44 da Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012, que dispõe sobre o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores INOVARAUTO, e os arts. 5º e 6º da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, que dispõe sobre redução do Imposto sobre Produtos Industrializados, na hipótese que especifica. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 3 out. 2012 (edição extra). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7819.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7819.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2018.

BRASIL. Decreto nº 76.962, de 31 de dezembro de 1975. Extingue a Superintendência do Vale do São Francisco (SULAVE), e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 31 dez. 1975. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D76962.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D76962.htm)>. Acesso em 30 abr. 2017.

BRASIL. Decreto-Lei nº 292, de 28 de fevereiro de 1967. Cria a Superintendência do Vale do São Francisco, extingue a Comissão do Vale do São Francisco e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 28 fev. 1967b (retificado em 10 mar. 1967). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del0292.htm#art43](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0292.htm#art43)>. Acesso em 30 abr. 2017.

BRASIL. GTDN. **Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste**. v. 2. Recife: SUDENE, 1967a.

BRASIL. Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007. Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM; estabelece sua composição, natureza jurídica, objetivos, área de competência e instrumentos de ação; dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA; altera a Medida Provisória nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei Complementar nº 67, de 13 de junho de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 4 jan. 2007a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp124.htm)>. Acesso em: 18 maio 2017.

BRASIL. Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007. Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE; estabelece sua composição, natureza jurídica, objetivos, áreas de atuação, instrumentos de ação; altera a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, e a Medida Provisória nº 2.156, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei Complementar nº 66, de 12 de junho de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 4 jan. 2007b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp125.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp125.htm)>. Acesso em: 18 maio 2017.

BRASIL. Lei Complementar nº 129, de 8 de janeiro de 2009. Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste - SUDECO, estabelece sua missão institucional, natureza jurídica, objetivos, área de atuação, instrumentos de ação, altera a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 9 jan. 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp129.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp129.htm)>. Acesso em: 18 maio 2017.

BRASIL. Lei nº 1.649, de 19 de julho de 1952. Cria o Banco do Nordeste do Brasil e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ, 24 jul. 1952. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L1649.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1649.htm)>. Acesso em 30 abr. 2017.

BRASIL. Lei nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959. Institui a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ, 16 dez. 1959b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L3692.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3692.htm)>. Acesso em: 01 maio 2017.

BRASIL. Lei nº 3.995, de 14 de dezembro de 1961. Aprova o Plano Diretor da SUDENE, para o ano de 1961, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 21 dez. 1961. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L3995.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3995.htm)>. Acesso em: 02 maio 2017.

BRASIL. Lei nº 4.239, de 27 de junho de 1963. Aprova o Plano Diretor do Desenvolvimento do Nordeste para os anos de 1963, 1964 e 1965, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 12 jul. 1963 (retificado em 23 jul. 1963). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4239.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4239.htm)>. Acesso em: 02 maio 2017.

BRASIL. Lei nº 4.869, de 1º de dezembro de 1965. Aprova o Plano Diretor do Desenvolvimento do Nordeste para os anos de 1966, 1967 e 1968, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 02 dez. 1965. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4869.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4869.htm)>. Acesso em: 02 maio 2017.

BRASIL. Lei nº 5.508, de 11 de outubro de 1968. Aprova a Quarta Etapa do Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste, para os anos de 1969, 1970, 1971, 1972 e 1973, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 14 out. 1968 (retificado em 16 out. 1968 e em 02 dez. 1968). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5508.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5508.htm)>. Acesso em: 02 maio 2017.

BRASIL. Lei nº 541, de 15 de dezembro de 1948. Cria a Comissão do Vale do São Francisco, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ, 17 dez. 1948. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1930-1949/L0541.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/L0541.htm)>. Acesso em 30 abr. 2017.

BRASIL. Lei nº 6.088, de 16 de julho de 1974. Dispõe sobre a criação da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco – CODEVASF – e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 17 jul. 1974 (retificado em 29 nov. 1974). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6088.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6088.htm)>. Acesso em 30 abr. 2017.

BRASIL. Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989. Regulamenta o art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal, institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ, 28 set. 1989. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7827.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7827.htm)>. Acesso em: 20 maio 2017.

BRASIL. MDIC, Ministério do Desenvolvimento da Indústria e do Comércio - Rede Nacional de Informações sobre o Investimento – RENAI - Relatório de Projetos de Investimentos. **Investimentos anunciados** (vários anos), Brasília, 2017c. Disponível em: <http://investimentos.mdic.gov.br/conteudo/index/item/34>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **A PNDR em dois tempos**: a experiência apreendida e o olhar pós 2010. Brasília, 2010.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Departamento de Obras Contra a Seca. **História DNOCS**. Brasília, 2017d. Disponível em: [http://www.dnocs.gov.br/php/comunicacao/registros.php?f\\_registro=2](http://www.dnocs.gov.br/php/comunicacao/registros.php?f_registro=2)>. Acesso em: 15 abr. 2017.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Fundos regionais e incentivos fiscais**. Brasília, 2013.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Fundos Regionais e Incentivos Fiscais**. 2017a. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/fundos-e-incentivos-fiscais>>. Acesso em 20 maio 2017.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Fundos Regionais e Incentivos Fiscais** (Carderno de Informações sobre os Fundos Regionais). 2017b. Disponível em: [http://www.mi.gov.br/documents/10157/816482/CADERNO\\_INFO\\_Completo\\_2017.pdf/9924dc62-c47f-499b-8812-0b4b681de691](http://www.mi.gov.br/documents/10157/816482/CADERNO_INFO_Completo_2017.pdf/9924dc62-c47f-499b-8812-0b4b681de691)>. Acesso em 22 maio 2017.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste**: desafios e possibilidades para o Nordeste do século XXI (versão para discussão). Recife, 2006.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Plano Brasil Maior. **MDIC.gov**, 2016. Disponível em: <http://www.brasilmaior.gov.br/conteudo/128>>. Acesso em: 25 ago. 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O conceito histórico de desenvolvimento econômico. **Texto para discussão EESP/FGV**, v. 157, 2006a.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. **São Paulo em perspectiva**, v. 20, n. 3, p. 5-24, jul./set. 2006b.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O tripé, o trilema e a política macroeconômica. In: ASSOCIAÇÃO KEYNESIANA BRASILEIRA, A. **Dossie da crise IV**: economia brasileira na encruzilhada. Porto Alegre: [s.n.], 2013. p. 10-18.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Retomada da revolução nacional e novo desenvolvimentismo. **Desenvolvimento e Crise no Brasil**: história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula. 5 ed. São Paulo: Editora 34, 2003.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Teoria Novo-desenvolvimentista: uma síntese. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 11, n.19, p. 145-165. jul./dez. 2016.



CANO, Wilson. Celso Furtado e a questão regional no Brasil. In: TAVARES, Maria da Conceição. **Celso Furtado e o Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo. 2000. p. 93-120.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Formação da agenda governamental: perspectivas teóricas. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 29., 2005, Caxambu. **Anais...** Caxambu: ANPOCS, 2005, p. 1-35.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. Subsistemas, comunidades e redes: articulando ideias e interesses na formulação de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, v. 66, n. 3, p. 449-474, 2015.

CAPUTO, Ana Cláudia; MELO, Hildete Pereira de. A industrialização brasileira nos anos de 1950: uma análise da instrução 113 da SUMOC. **Estudos Econômicos (São Paulo)**, v. 39, n. 3, p. 513-538, 2009.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. Neoconservadorismo com roupagem alternativa: a Nova CEPAL dentro do Consenso de Washington. **Análise Econômica**, v. 26, n. 49, 2008.

CARDOZO, Soraia Aparecida. **Guerra Fiscal no Brasil e alterações das estruturas produtivas estaduais desde os anos 1990**. – Campinas: UNICAMP, 2010. 330 p. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia – Universidade Estadual de Campinas, 2010. Disponível em:

<[http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/285629/1/Cardozo\\_SoraiaAparecida\\_D.pdf](http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/285629/1/Cardozo_SoraiaAparecida_D.pdf)>. Acesso em: 13 maio 2017.

CARNEIRO, Ricardo de Medeiros. Velhos e novos desenvolvimentismos. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 749-778, dez. 2012.

CARNEIRO, Ricardo. O padrão de financiamento durante o II PND. In: \_\_\_\_\_. **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX**. ed. 1. São Paulo: Editora UNESP, IE - Unicamp, 2002. p. 83-113.

CARVALHO, José Otamar de. **Desenvolvimento regional**: um problema político. ed. 2. Campina Grande: EDUEPB, 2014.

CARVALHO, Suzane. **Todas as fábricas de automóveis do Brasil**. 2015, não p. Disponível em: <<https://suzanecarvalho.blogosfera.uol.com.br/2015/12/29/todas-as-fabricas-de-automoveis-do-brasil/>>. Acesso em: 27 dez. 2017.

CASOTTI, Bruna Pretti; GOLDENSTEIN, Marcelo. Panorama do setor automotivo: as mudanças estruturais da indústria e as perspectivas para o Brasil. **BNDES Setorial**, Rio de Janeiro, n. 28, p. 147-187, set. 2008.

CAWSON, Alan. ¿Hay una teoría corporatista del Estado? **Zona Abierta**, n. 67/68, p. 109-136, 1994.

CEPAL, Comissão Econômica para América Latina e Caribe. **Sobre a CEPAL**. Santiago do Chile: CEPAL, 2017. Disponível em: <<https://www.cepal.org/pt-br/about>>. Acesso em: 28 mar. 2017.

CEPÊDA, Vera Alves. Inclusão, democracia e novo-desenvolvimentismo: um balanço histórico. **Estudos avançados**, v. 26, n. 75, p. 77-90, 2012.

CHANG, Há-Joon. Lições para o presente. In: \_\_\_\_\_. **Chutando a escada**: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva. São Paulo: Editora UNESP, 2004, p.207-232.

COBB, Roger W.; ELDER, Charles D. Issues and Agendas. In: THEODOULOU, Stella Z.; CAHN, Matthew. **Public Policy**: the Essential Readings. New Jersey (USA): Prentice Hall, 1995. p. 96-104.

COÊLHO, Vitarque Lucas Paes. A política regional do governo Lula (2003-2010). In: Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas. NETO, Aristides Monteiro; CASTRO, César Nunes de; BRANDÃO, Carlos Antonio (Orgs.). Rio de Janeiro: IPEA, 2017, p. 65-95.

CONDEPE/FIDEM. Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco. **Pernambuco em mapas**. Recife, 2011. Disponível em: <<http://www.condepefidem.pe.gov.br/html/PERNAMBUCO%20EM%20MAPAS.pdf>>. Acesso em: 04 ago. 2017.

CORONEL, Daniel Arruda; AZEVEDO, André Filipe Zagode; CAMPOS, Antônio Carvalho. Política industrial e desenvolvimento econômico: a reatualização de um debate histórico. **Revista de Economia Política**, v. 34, n. 1, p. 103-119, jan./mar. 2014.

COSTA, Rodrigo Morem; HENKIN, Hélio. Estratégias competitivas e desempenho da indústria automobilística no Brasil. **Economia e Sociedade**, v. 25, n. 2, p. 457-487, 2016.

DELEON, Peter. The stages approach to the policy process: what has it done? Where is it going? In: SABATIER, Paul A. **Theory of the policy process**. Theoretical lenses on public policy. Boulder (USA): Westview Press, 1999. p. 19-32.

DEUBEL, André-Noël Roth. Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos. In: DEUBEL, André-Noël Roth (org.). **Enfoques para el análisis de políticas públicas**. Bogotá (Colombia): IEPRI, 2010. p. 17-65.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas**: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012.

DIEHL, Astor Antonio; TATIM, Denise Carvalho. Metodologia, métodos e técnicas de pesquisa. In: DIEHL, Astor Antonio; TATIM, Denise Carvalho. **Pesquisa em ciências sociais aplicadas**: métodos e técnicas. São Paulo: Prentice Hall, 2004. p. 47-63.

DYE, Thomas R. Policy analysis: what governments do, why they do it and what difference it makes. In: DYE, Thomas R. **Understanding Public Policy**. 14ª ed. Harlow (England): Pearson Education Limited, 2013. p. 3-13.

FAJNZYLBER, Fernando. **Industrialización en América Latina**: de la “caja negra” al “casillero vacío”: comparación de patrones contemporáneos de industrialización. Santiago de Chile: Cepal, 1990.

FARACO, Alexandre Ditzel. Aplicação das normas gerais de concorrência em setores regulados. In: MARTINEZ, Ana Paula (Org.). **Temas atuais de direito da concorrência**. São Paulo: Singular, 2012, p. 359-391.

FCA. Fiat Chrysler Automobiles. **Planta**: o polo automotivo. Goiana: FCA, 2018. Disponível em: <[https://www.fcagroup.com/plants/pt-BR/Pernambuco/the\\_plant/Pages/default.aspx](https://www.fcagroup.com/plants/pt-BR/Pernambuco/the_plant/Pages/default.aspx)>. Acesso em: 19 jan. 2018.

FECOMÉRCIO PE; SEBRAE PE. Oportunidades de negócios: demandas dos novos empreendimentos. In: FECOMÉRCIO PE; SEBRAE PE. **Perspectivas de desenvolvimento e oportunidades do setor terciário para o polo de desenvolvimento de Goiana**. Recife: Fecomércio PE, 2015. p. 1-35.

FELICE, F. de; PETRILLO, A. Optimization of Manufacturing System through World Class Manufacturing. **IFAC-PapersOnLine**, v. 48, n. 3, p. 741-746, 2015.

FERRAZ, Max Benjoi. Retomando o debate: a nova política industrial do governo Lula. **Planejamento e políticas públicas**, v. 1, n. 32, 2009.

FIAT. **Fusão para forma Fiat Chrysler Automobiles N.V. está completa** – FCA estreia na NYSE. 2014. Disponível em: <<http://www.fiat.com.br/mundo-fiat/novidades-fiat/institucional/fusao-para-formar-fiat-chrysler-esta-completa.html>>. Acesso em: 4 jan. 2018.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. In: CALIXTRE, André Bojikian; BIANCARELLI, André Martins; CINTRA, Marcos Antonio Macedo (Ed.). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014, p. 29-78.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas** (IPEA), Brasília, v. 21, p. 211-259, 2000.

FURTADO, Celso. A Comissão Econômica para a América Latina. In: D'AGUIAR, Rosa Freire (org.). **Essencial Celso Furtado**. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, p. 84-106, 2013b.

FURTADO, Celso. Desenvolvimento e Cultura. In: FURTADO, Celso. **Cultura e desenvolvimento em época de crise**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984. p. 27-32.

FURTADO, Celso. Deslocamento do centro dinâmico. In: \_\_\_\_\_. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005, ed. 32, p. 203-212.

FURTADO, Celso. Entre inconformismo e reformismo. In: D'AGUIAR, Rosa Freire (org.). **Essencial Celso Furtado**. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, p. 53-83, 2013a.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. Paz e Terra, 1974.

GIL, Antônio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. São Paulo: Atlas, ed. 5, 1999.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de empresas**, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995.

GUIMARÃES, Jenner. Instrumentos para financiamento de uma nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional. In: GUIMARÃES, Paulo Ferraz; AGUIAR, Rodrigo Almeida; LASTRES, Helena Maria Martins; SILVA, Marcelo Machado (Orgs.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste**. Rio de Janeiro: BNDES, 2014. p. 328-360.

GUMIERO, Rafael Gonçalves. **Dimensões do desenvolvimento do complexo industrial Portuário de Suape: política econômica e política social**. São Carlos: UFSCar, 2016. 347 p. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-doutorado em Ciência Política - Universidade Federal de São Carlos, 2015. Disponível em: <<https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/7685>>. Acesso em: 5 mar. 2017.

GUMIERO, Rafael Gonçalves. O Nordeste em dois tempos: a “Operação Nordeste” e a Política de Desenvolvimento Regional do Governo Lula. **Cepal** – Coleção Documentos de projeto. p.1-30. 2014.

HARVEY, David. A opressão via capital. In: HARVEY, David. **O novo imperialismo**. São Paulo: Edições Loyola, 2005. p. 77-114.

HILL, Michael. Studying the policy process. In: HILL, Michael. **The Public Policy Process**. 4ª. ed. Harlow (England): Pearson Education Limited, 2005. p. 3-22.

HOWLETT, Michael; RAMESH, Michael; PERL, Anthony. Introdução: por que estudar política pública? In: HOWLETT, Michael; RAMESH, Michael; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integral**. (Tradução técnica de Francisco G. Heidemann). Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 3-19.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Banco de Nomes Geográficos do Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017a. Disponível em: <<http://www.ngb.ibge.gov.br/Default.aspx?pagina=meso>>. Acesso em: 24 set. 2017.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **IBGE Cidades**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017b. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=260620&search=pernambuco|goiana>>. Acesso em: 25 set. 2017.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Regiões de Influência das Cidades**. Rio de Janeiro: IBGE, 2007.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017c. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pib-munic/tabelas>>. Acesso em: 03 out. 2017.

JANN, Werner; WEGRICH, Kai. Theories of the policy cycle. In.: FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J. SIDNEY, Mara S. (orgs.) **Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods**. Boca Raton / London / New York: CRC Press, 2007. p. 43-62.

KARAM, Ricardo Antônio de Souza. **A economia política do desenvolvimento territorial: uma análise da diversidade institucional na agenda brasileira**. 2012. 282 f. Tese

(Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2012.

KINGDON, John W. Agenda Setting. In: THEODOULOU, Stella Z.; CAHN, Matthew. **Public Policy: the Essential Readings**. New Jersey (USA): Prentice Hall, 1995. p. 105-113.

KINGDON, John W. How Does an Idea's Time Come? In: KINGDON, John. W. **Agendas, alternatives and public policies**. Harlow: Pearson Education, 2014. p. 1-20.

KNOEPFEL, Peter; LARRUE, Corinne; VARONE, Frédéric; HILL, Michael. Policy actors. In: \_\_\_\_\_. **Public Policy Analysis**. Bristol (Great Britain): The Policy Press, 2007a. p. 39-61.

KNOEPFEL, Peter; LARRUE, Corinne; VARONE, Frédéric; HILL, Michael. Policy resources. In: \_\_\_\_\_. **Public Policy Analysis**. Bristol (Great Britain): The Policy Press, 2007b. p. 63-89.

KRUGMAN, Paul; OBSTFELD, Maurice. **Economia internacional: teoria e política**. 6. ed. São Paulo: Pearson Addison Wesley, 2005.

KUTNEY, Pedro. Conta dividida com fornecedores. **Automotive Business**, São Paulo, p. 23-26, jun. 2015b. Edição Especial. Disponível em: <[http://www.automotivebusiness.com.br/revistasabpdf/AB\\_JEEP2015.pdf](http://www.automotivebusiness.com.br/revistasabpdf/AB_JEEP2015.pdf)>. Acesso em: 3 jan. 2018.

KUTNEY, Pedro. Do século 16 ao 21 sem escalas: FCA inaugura em Pernambuco a mais moderna e produtiva fábrica de veículos do mundo. **Automotive Business**, São Paulo, p. 20-22, jun. 2015a. Edição Especial. Disponível em: <[http://www.automotivebusiness.com.br/revistasabpdf/AB\\_JEEP2015.pdf](http://www.automotivebusiness.com.br/revistasabpdf/AB_JEEP2015.pdf)>. Acesso em: 3 jan. 2018.

LACERDA, Antônio Corrêa; COCCHI, João Ildebrando; REGO, José Márcio; BORGES, Maria Angélica; MARQUES, Rosa Maria. **Economia brasileira**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

LAPLANE, Mariano Francisco. A indústria ainda é o motor do crescimento? Teoria e evidências. In: TONI, Jackson de (Org.). **Dez anos de Política Industrial: Balanço e perspectivas 2004-2014**. Brasília: ABDI, 2015, p.23-38.

LIMA, João Policarpo R.; SICSÚ, Abraham Benzaquem; PADILHA, Maria Fernanda F. G. Economia de Pernambuco: transformações recentes e perspectivas no contexto regional globalizado. **Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza**, v. 38, n. 4, p. 525-541, 2007.

LISBOA, Marcos de Barros; PESSOA, Samuel. Crítica ao novo-desenvolvimentismo. Teoria Novo-desenvolvimentista: uma síntese. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 11, n.19, p. 181-189, jul./dez. 2016.

LOWI, Theodore J. American business, public policy, case studies, and political theory. **World Politics**, v. 16, n. 4, p. 677-715, 1964.

LUKES, Steven. Power: a radical view. 2nd edition. Palgrave Mcmillan, 2005. p. 14-59.

MACIEL, Suely Jucá. **Regionalização como estratégia de desenvolvimento: Política de Desenvolvimento Local de Pernambuco**. 2006. 189 f. Dissertação (Mestrado profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife. 2006.

MATTOS, César. **Análise do Plano Brasil Maior**. Brasília, Nota técnica da Câmara dos Deputados, 2013, p. 26. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema10/2013\\_7665\\_versao%20para%20publicacao.pdf](http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema10/2013_7665_versao%20para%20publicacao.pdf)>. Acesso em: 14 abr. 2017.

MELO, Ricardo Oliveira Lacerda de. Uma janela de oportunidade para o Nordeste. In: GUIMARÃES, Paulo Ferraz; AGUIAR, Rodrigo Almeida; LASTRES, Helena Maria Martins; SILVA, Marcelo Machado (Orgs.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste**. Rio de Janeiro: BNDES, 2014. p. 464-500.

MILIBAND, Ralph. El sistema del Estado y Lá elite del Estado. In: \_\_\_\_\_. **El Estado en La sociedad capitalista**. 13ª. ed. México: Siglo Veintiuno, 1983, p. 67-87.

MIRANDA, Carlos; GUIMARÃES NETO, Leonardo; BUARQUE, Sérgio C.; ARAÚJO, Tânia Bacelar. Planejamento regional no Nordeste e os novos desafios. In: \_\_\_\_\_. **Planejando o desenvolvimento sustentável: a experiência recente do nordeste do Brasil**. Brasília: IICA, 1999. p. 27-51.

MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg; AMADO, Adriana Moreira. O debate desenvolvimentista no Brasil: tomando partido. **Economia e Sociedade**, v. 24, n. 1, p. 1-28, 2015.

MONTEIRO NETO, Aristides et al. Desenvolvimento territorial no Brasil: reflexões sobre políticas e instrumentos no período recente e propostas de aperfeiçoamento. In: Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas. NETO, Aristides Monteiro; CASTRO, César Nunes de; BRANDÃO, Carlos Antonio (Orgs.). Rio de Janeiro: IPEA, 2017, p. 37-64.

MONTEIRO NETO, Aristides. Desigualdades regionais no Brasil: notas sobre o padrão de intervenção do Estado nos anos 2000-2010. In: GUIMARÃES, Paulo Ferraz; AGUIAR, Rodrigo Almeida; LASTRES, Helena Maria Martins; SILVA, Marcelo Machado (Orgs.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste**. Rio de Janeiro: BNDES, 2014. p. 276-303.

OCAMPO, José Antonio. **La reforma del sistema financiero internacional: un debate en marcha**. CEPAL, 1999.

OFFE, Claus. A atribuição de status público aos grupos de interesse. In: \_\_\_\_\_. **Capitalismo desorganizado: Transformações contemporâneas do trabalho e da política**. São Paulo: Brasiliense, 1989, p. 223-268.

OICA, Organisation Internationale des Constructeurs d'Automobiles. **Production Statistics**. 2018. Disponível em: <<http://www.oica.net/category/production-statistics/>>. Acesso em: 8 jan. 2018.

OLIVEIRA, Francisco de. A questão regional: a hegemonia inacabada. **Estudos avançados**, v. 7, n. 18, p. 43-63, 1993.

OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma re(li)gião**: Sudene, Nordeste. Planejamento e conflitos de classe. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

OLIVEIRA, Francisco de. Política numa era de indeterminação: opacidade e reencantamento. In: OLIVEIRA, Francisco de; RIZEK, Cibele Saliba (Orgs.). **A era da indeterminação**. São Paulo: Boitempo, 2007. p. 15-45.

PAULANI, Leda Maria. A experiência brasileira entre 2003 e 2014: Neodesenvolvimentismo? **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 12, n.20, p. 135-155. jan./jun. 2017.

PERNAMBUCO. Lei nº 13.484, de 29 de junho de 2008. Institui o Programa de Desenvolvimento do Setor Automotivo do Estado de Pernambuco. **Diário Oficial do Estado de Pernambuco** – Poder Executivo. Recife, PE, 29 jun. 2008. Disponível em: <[http://200.238.105.211/cadernos/2008/20080630/1-PoderExecutivo/PoderExecutivo\(20080630\).pdf](http://200.238.105.211/cadernos/2008/20080630/1-PoderExecutivo/PoderExecutivo(20080630).pdf)>. Acesso em: 16 jan. 2018.

PERNAMBUCO. Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco – AD Diper. **Invest in Pernambuco**. Pernambuco: AD Diper, 2017b. Disponível em: <<http://www.investinpernambuco.pe.gov.br>>. Acesso em: 24 set. 2017.

PERNAMBUCO. Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco – Condepe/Fidem. **Base de dados do Estado** – BDE. Pernambuco: Condepe/Fidem, 2017a. Disponível em: <<http://www.bde.pe.gov.br>>. Acesso em: 24 set. 2017.

PERNAMBUCO. Comitê de Acesso à Informação – CAI. **Decisão CAI nº 03/2017**. Recife: CAI, 2017c.

PERROUX, François. O conceito de Pólo de Crescimento. In: SCHWARTZMAN, Jacques (Org.). **Economia Regional**: textos selecionados. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR/MINTER, 1977. p. 145-156.

PINHEIRO, Armando Castelar; SADDI, Jairo. Regulação dos serviços públicos. In: \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. **Direito, economia e mercados**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, p. 253-291.

PREBISCH, Raúl. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. v. 1. Rio de Janeiro: Record, 2000. p. 69-136.

RAMOS, Joseph. Un balance de las reformas estructurales neoliberales. **Revista de la CEPAL**, Santiago de Chile, n. 62, p. 15-38, 1997.

RIATO, Giovanna; KUTNEY, Pedro; REIS, Sueli. FCA abre fábrica mais moderna do mundo no Brasil. **Automotive Business**, São Paulo, p. 6-13, jun. 2015. Edição Especial. Disponível em: <[http://www.automotivebusiness.com.br/revistasabpdf/AB\\_JEEP2015.pdf](http://www.automotivebusiness.com.br/revistasabpdf/AB_JEEP2015.pdf)>. Acesso em: 3 jan. 2018.

RODRIGUEZ, Octavio; BURGEÑO, Oscar; HOUNIE, Adela; PITTALUGA, Lucía. CEPAL: velhas e novas idéias. **Economia e sociedade**, v. 4, n. 2, p. 79-109, 1995.

RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. **Manuscrito, elaborado para el Programa de Apoyo a la Gerencia Social en Brasil**. Banco Interamericano de Desarrollo: INDES, 1997.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciência da Administração da UFSC; Brasília: CAPES, 2009.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. **Para aprender políticas públicas**: conceitos e teorias. v. 1. Brasília: Instituto de Gestão, Economia e Políticas Públicas - IGEPP, 2014.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. ed. 2. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Editora Companhia das Letras, 2000.

SERAFIM, Milena Pavan; DIAS, Rafael de Brito. Análise de Política: uma revisão de literatura. **Revista do CIAGS & RGS**, Salvador, v. 3, n. 1, p. 121-134, jan/jun. 2012.

SICSÚ, João; PAULA, Luiz Fernando de; MICHEL, Renaut. Por que novo-desenvolvimentismo? **Revista de Economia Política**, v. 27, n. 4, p. 507-524, 2007.

SILVA, Almir Cléydison Joaquim da. **Políticas recentes de industrialização do Nordeste brasileiro**: o caso do polo automotivo de Goiana-PE. 2016. 93 f. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa. 2016.

SILVA, Simone Affonso da. Os planos regionais elaborados no âmbito da PNDR. In: CONGRESO IBEROAMERICANO DE ESTUDIOS TERRITORIALES Y AMBIENTALES. 4.. 2014, São Paulo. **Anais...** São Paulo: VI CIETA, 2014, p. 2414-2434. Disponível em: <<http://6cieta.org/arquivos-anais/eixo3/Simone%20Affonso%20da%20Silva.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

SINDMETAL-PE. Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico do Estado de Pernambuco. Campanha Salarial 2017 - Polo Automotivo Goiana. Recife: Sindmetal-PE, 2017b. 1 cartaz (frente e verso), color.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, Cristiane Mansur de Maraes; THEIS, Ivo Marcos. Desenvolvimento regional: abordagens contemporâneas – uma breve introdução. In: SOUZA, Cristiane Mansur de Maraes; THEIS, Ivo Marcos (Org.). **Desenvolvimento regional**: abordagens contemporâneas. Blumenau: Edifurb, 2009. p. 11-20.

SOUZA, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento econômico**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

SUDENE. Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste. **Fundo de Desenvolvimento do Nordeste**: histórico de liberações para a Fiat Chrysler Automóveis Brasil LTDA –2013 a 2017. Recife: SUDENE, 2017 (informações solicitadas por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão – E-SIC).

SUDENE. Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste. **Referencial para um projeto de indústria automobilística no Nordeste do Brasil**. Recife: SUDENE, jul. 1996.



SUDENE. Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste. Resolução nº 155, de 22 de maio de 2013. Aprova o projeto de titularidade da empresa TCA Tecnologia em Componentes Automotivos S/A que objetiva a implantação de uma unidade de produção de motores e automóveis no Município de Goiana, Estado de Pernambuco, com o apoio financeiro do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste - FDNE. **Sudene.gov**. Recife, PE, 2013. Disponível em: <<http://www.sudene.gov.br/images/2017/arquivos/resolucao-fdnesdn-155-2013.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

THEIS, Ivo Marcos. Desenvolvimento desigual e planejamento regional no Brasil. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, v. 37, n. 131, p. 79-97. jul./dez. 2016.

THEIS, Ivo Marcos. Será possível continuar falando em “desenvolvimento” no século XXI? In: THEIS, Ivo Marcos (org.). **Desenvolvimento e território**: questões teóricas, evidências empíricas. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008. p. 252-275.

TRASPDINI, Roberta Sperandio; MANDARINO, Thiago Marques. Desenvolvimentismo x neodesenvolvimentismo na América Latina: continuidade e/ou ruptura? In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 37., 2013, Caxambu. **Anais...** Caxambu: ANPOCS, 2013, p. 1-29. Disponível em: <<http://anpocs.org/index.php/papers-37-encontro/st/st02/8393-desenvolvimentismo-x-neodesenvolvimentismo-na-america-latina-continuidade-e-ou-ruptura/file>>. Acesso em: 30 mar. 2017.

## ANEXO 1 – DECISÃO CAI Nº 03/2017



### DECISÃO CAI Nº 03/2017

Decisão do Comitê de Acesso à Informação - CAI referente ao recurso decorrente do Pedido de Acesso à Informação nº 201720433, destinado à Secretaria de Desenvolvimento Econômico, formulado em 02/05/2017, pelo cidadão Almir Cléydison Joaquim da Silva.

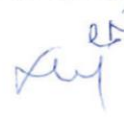


#### RELATÓRIO

DOCUMENTO	DATA	TEOR
PEDIDO Nº 201720433	16/03/2017	<p>SOLICITAÇÃO 1: Acesso ao Protocolo de Intenções firmado entre o Governo do Estado do Pernambuco junto a Fiat Automóveis, no dia 14/12/2010, que tratava das intenções para instalação do polo automotivo no Estado.</p> <p>SOLICITAÇÃO 2: Acesso aos aditivos ao Protocolo de Intenções citado na solicitação 1, acima.</p> <p>SOLICITAÇÃO 3: Orientações de como consultar os documentos de Protocolos de Intenções no Portal da Transparência do Estado."</p>
DECISÃO AUTORIDADE ADMINISTRATIVA	31/03/2017	<p>Esta Ouvidoria da Secretaria de Desenvolvimento Econômico- SDEC, transcreve abaixo a resposta do Pedido de Acesso à Informação registrado sob o nº 201720433, encaminhado pela Autoridade Administrativa, Sra. Irina Ferreira Terezo:</p> <p>"Em atenção ao cidadão Almir Cléydison Joaquim da Silva, que deu entrada, por meio do Protocolo n.º 201720433, no Pedido de Acesso à Informação (PAI), esclarecemos que, conforme o Parágrafo I, do artigo 2º do n.º 38.787/2012 e do Decreto n.º 42.055/2015, o documento solicitado é confidencial, sendo seu fornecimento ou divulgação considerado quebra de confidencialidade entre as partes envolvidas. Tal vedação está explícita na Cláusula n.º 7, no Item n.º 9 do protocolo de 4 de dezembro de 2010. Sendo assim, não é possível fornecer o</p>


		referido documento, tendo em vista o teor sigiloso das informações nele contidas."
1º RECURSO Nº 201728758	10/04/2017	<p>"Venho por meio deste interpor recurso contra a decisão da Ouvidoria da Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado do Pernambuco (SDEC) à resposta ao Protocolo de Pedido de Acesso à Informação (PAI) de nº 201720433, respondido pela Sra. Irina Ferreira Terezo.</p> <p>Após análise do Parágrafo I, do artigo 2º dos decretos n.º 38.787/2012 e n.º 42.055/2015, ora mencionados na resposta ao PAI, entendemos que a divulgação do documento solicitado (Protocolo de Intenções firmado entre o Governo do Estado do Pernambuco e o grupo Fiat Chrysler Automobiles - FCA, no dia 14/12/2010, que tratava das intenções para instalação do polo automotivo no município de Goiana-PE), não se enquadra nos termos do parágrafo em questão, haja vista não representar qualquer vantagem competitiva a outros agentes econômicos. Trata-se apenas de um acordo de intenções entre Estado e o grupo FCA para instalação de um polo automotivo no Pernambuco, não envolvendo, portanto, competição entre outras montadoras de mesmo porte para instalação na mesma região e na mesma época. E por conta do vínculo estabelecido com órgãos do Estado, assim como por conta da configuração, peso e impacto para a região em instalação, o documento torna-se de interesse e domínio público.</p> <p>Por envolver acordos públicos e privados, com desembolso de recursos públicos (via subvenções, contrato, termos de parceria, convênios, acordos e/ou outros instrumentos), o documento solicitado apresenta-se subordinado ao regime da Lei de Acesso à Informação (nº 12.527, de 18 de novembro de 2011). E de acordo com o artigo 7º, inciso terceiro desta mesma lei:</p> <p>Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:</p> <p>III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado;</p> <p>Certo de poder contar com a colaboração desta Ouvidoria quanto à solicitação de nº 201720433, assim como para com pesquisas que auxiliem na reflexão do desenvolvimento da região Nordeste e</p>

  
 ARA B

		do Estado do Pernambuco, desde já agradecemos e nos colocamos a disposição para quaisquer eventuais esclarecimento adicionais."
DECISÃO 1º RECURSO	19/04/2017	<p>Vem ao conhecimento desta autoridade hierarquicamente superior pedido de recurso impetrado na ouvidoria por Almir Cléydison Joaquim da Silva, em 10/04/2017, em razão da denegação de Pedido de Acesso à Informação (PAI), no qual fora solicitado cópia do Protocolo de Intenções firmado entre o Governo do Estado de Pernambuco e a Fiat Chrysler Automobiles - FCA, firmado em 14 de dezembro de 2010.</p> <p>A Lei Federal nº 12.527 de 18 de novembro de 2011, regulou o acesso a informação previsto na Constituição Federal, estabelecendo em seu artigo 6º, inciso III que cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso, garantindo em seu artigo 7º, §1º a vedação ao acesso de informações referentes a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológicos cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.</p> <p>O artigo 21 do mesmo diploma afirma que apenas as informações necessárias à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais não poderão ter seu acesso negado e, em seu artigo 22, permite a existência de outras hipóteses de sigilo:</p> <p>"Art. 22. O disposto nesta Lei não exclui as demais hipóteses legais de sigilo e de segredo de justiça nem as hipóteses de segredo industrial decorrentes da exploração direta de atividade econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada que tenha qualquer vínculo com o poder público".</p> <p>No presente caso, a cláusula sétima, estabelece em seu item 9 que o protocolo fora firmado em caráter estritamente confidencial e, portanto, as partes não podem divulgar, nem permitir que os termos, intenções e informações ali contidos sejam divulgados para quaisquer terceiros sem o expresse e prévio consentimento da outra parte.</p> <p>Assim, para que qualquer informação constante do Protocolo seja divulgada é necessária a autorização</p>

		<p>não apenas da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, mas também do próprio Governo do Estado de Pernambuco, além do Complexo Industrial e Portuário de SUAPE e da Fiat Chrysler Automobiles - FCA.</p> <p>Ressalte-se que o instrumento ora requerido fora assinado em 14 de dezembro de 2010, ou seja anteriormente a publicação da Lei Federal nº 12.527/2011 e que não compete a esta autoridade hierarquicamente superior, nos termos do artigo 13 da Lei Estadual nº 14.804/2012 e do artigo 4º, inciso V do Decreto 38.787/2012, avaliar o grau de sigilo ou a classificação das informações constantes do instrumento ora solicitado.</p> <p>Assim, conheço da tempestividade do recurso ora analisado para, no mérito, negar-lhe provimento, indeferindo o pleito de acesso ao Protocolo de Intenções firmado entre o Governo do Estado de Pernambuco e a Fiat Chrysler Automobiles - FCA, firmado em 14 de dezembro de 2010."</p>
2º RECURSO – Nº 201733248	02/05/2017	<p>"Venho por meio deste interpor segundo recurso contra a decisão da Ouvidoria da Secretaria de Desenvolvimento do Estado do Pernambuco (SDEC) à resposta do Recurso sob o nº 201728758, e consequentemente ao pedido de acesso à informação inicial de nº 201720433, referente a cópia do Protocolo de Intenções firmado entre o Governo do Estado de Pernambuco e a Fiat Chrysler Automobiles - FCA, em 14 de dezembro de 2010.</p> <p>Conforme descrito na resposta do Recurso de nº 201728758, pela Sra. Maria Cecília Peixoto Correia Lima, ao destacar trechos da Lei Federal nº 12.527 de 18 de novembro de 2011, que regulou o acesso à informação, especificamente ao indicar que - garantindo em seu artigo 7º, §1º a vedação ao acesso de informações referentes a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológicos cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. - Para o caso da solicitação do Protocolo de Intenções firmado entre o Governo do Estado de Pernambuco e a Fiat Chrysler Automobiles - FCA, que trata de intenções</p>


 62  
 APTX



	<p>da empresa para instalação de uma montadora no Estado do Pernambuco, a divulgação pública de atos do Estado, envolvendo intenções de desembolso financeiro (hoje concretizados com a instalação da montadora) não se caracteriza em situação de insegurança do Estado e muito menos da sociedade. Ainda de acordo com reportagens veiculadas na imprensa local a época da assinatura do protocolo em 2010 e verificando-se hoje a efetiva instalação da montadora no município de Goiana-PE, observa-se que o referido protocolo de intenções esteve mais vinculado a concessões e benefícios por parte do Estado para instalação física da montadora e de suas empresas fornecedoras (sistemistas) do que relacionados a - projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológicos cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado-, conforme vedação do artigo 7º e §1º da lei federal de acesso a informação, mencionada acima. Neste contexto, a negação de acesso a estes documentos viola o direito da sociedade na transparência de atos do Estado.</p> <p>Ressalta-se ainda que após decorridos 7 anos de assinatura do protocolo de intenções em questão, fica explícito o fato de que as ações firmadas não estiveram direcionadas a segredos industriais decorrentes da exploração de atividade econômica (por parte do Estado ou de agentes privados), mas de instrumentos fiscais para atração e instalação da montadora no Estado do Pernambuco, que por conseguinte configura-se em ato administrativo que não pode ter acesso negado, de acordo com o artigo 21 da Lei Federal nº 12.527. Ainda que o protocolo de intenções, em seu item 9 tenha sido firmado em caráter de confidencialidade, e considerando o contexto aqui exposto, cabem as partes envolvidas, no caso a Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado do Pernambuco em conjunto com a Fiat Chrysler Automobiles - FCA, assim como com moderação do Comitê de Acesso à Informação (CAI), reavaliarem o conteúdo de sigilo do documento, uma vez que o mesmo foi firmado há 7 anos (onde muito provavelmente a cláusula de confidencialidade</p>
--	--

du  
KSA

		<p>não se aplique mais para o atual contexto onde a montadora da Fiat já encontra-se instalada e em funcionamento). Além disso o protocolo também foi firmado antes da publicação da Lei Federal nº 12.527/2011, o que corrobora para reavaliação da confidencialidade de conteúdo do mesmo.</p> <p>Certo de poder contar com o atendimento ao recurso de acesso à informação do Protocolo de Intenções firmado entre o Governo do Estado de Pernambuco e a Fiat Chrysler Automobiles - FCA, em 14 de dezembro de 2010, por parte do Comitê de Acesso à Informação (CAI), desde já agradeço a compreensão e a colaboração para o avanço de meus estudos sobre desenvolvimento econômico do Nordeste e do Estado do Pernambuco, assim como me coloco a disposição para quaisquer eventuais informações complementares."</p> <p>A autoridade hierarquicamente superior, no juízo de admissibilidade do recurso, opinou pelo seu conhecimento posto que interposto tempestivamente, entendendo pela manutenção da decisão recorrida em face da existência de cláusula de confidencialidade no Protocolo de Intenções celebrado, registrando, ainda, que não havia classificação de informação, ao tempo da celebração do Protocolo de Intenções, porquanto firmado em data anterior à edição da legislação estadual que regula a matéria.</p>
--	--	--

#### ANÁLISE DE ADMISSIBILIDADE:

O recurso interposto perante o Comitê de Acesso à Informação - CAI é cabível e tempestivo. Restam observados os arts. 9º, da Lei nº 14.804/2012, e 20 e 21, do Decreto nº 38.787/2012. Assim, considerando o atendimento dos critérios de admissibilidade, o Comitê decide pelo conhecimento do recurso.

BN  
ART  
B

**ANÁLISE DE MÉRITO:**

Cuida-se de Pedido de Acesso à Informação em que o solicitante pretende acesso ao Protocolo de Intenções celebrado pelo Estado de Pernambuco para a instalação da fábrica da FIAT, bem como dos seus aditivos, e, ainda, orientações sobre como consultar documentos de Protocolos de Intenções no Portal da Transparência do Estado de Pernambuco.

O Pedido de Acesso à Informação foi negado, mantendo-se a decisão após o recurso interposto, por entender-se que o documento solicitado era confidencial e sua divulgação importaria em quebra da confidencialidade prevista no Protocolo de Intenções (item 9, da Cláusula Sétima) e em ofensa a dispositivo do Decreto Estadual nº 38.787/2012.

A autoridade administrativa referiu-se, na sua decisão, ao parágrafo I, do art. 2º, do Decreto Estadual nº 38.787/2012, mas a remissão foi equivocada. O artigo 2º contem parágrafo único, o qual dispõe que não se sujeitam às disposições do Decreto "as informações relativas à atividade empresarial de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado obtidas pelas agências reguladoras ou por outros órgãos ou entidades no exercício de atividade de controle, regulação e supervisão da atividade econômica cuja divulgação possa representar vantagem competitiva a outros agentes econômicos". Aqui o dispositivo não se aplica à hipótese já que não se tem atuação de agência reguladora nem exercício de atividade de controle, regulação ou supervisão. O inciso I, do § 2º, do art. 3º, do mesmo Decreto, proíbe o acesso à informação cuja divulgação "constitua quebra de confidencialidade, em conformidade com a lei, prevista em ato, convênio, contrato ou outro instrumento jurídico congênere".

A seu turno, a Lei Federal nº 12.527/2011, citada pela autoridade hierarquicamente superior, ao tratar do acesso à informação, prevê, no § 1º, do seu art. 7º, que o acesso à informação "não compreende as informações referentes a projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos ou tecnológicos cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado". O diploma estadual, Lei nº 14.804/2012, reproduzindo o teor da legislação federal, prevê, no seu art. 11, inciso III, que são consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado, as informações cuja divulgação ou acesso

Leg  
ARX  
B



irrestrito possam “prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico estadual”.

Agora, em análise o recurso pelo Comitê de Acesso à Informação, impende avaliar o alcance da cláusula de confidencialidade mencionada e o disposto nas normas aqui citadas.

Sabe-se que os Protocolos de Intenções não possuem a natureza jurídica de típico ato administrativo, já que não tem caráter obrigatório ou cogente, não configuram verdadeiras decisões e não se lhes aplicam, à integralidade, as exigências de publicidade. Os protocolos de intenções são apenas tratativas. Como o próprio nome indica, contêm eles meras intenções que podem não se concretizar ou podem sofrer alterações, em função da variação das circunstâncias.

Parece razoável admitir-se que em situações em que os Estados disputam entre si a atração de empreendimentos, as negociações iniciais sejam mantidas sob reserva, até para evitar que outros Estados, sabedores das condições oferecidas por um dos entes federativos, antecipem-se, oferecendo condições mais vantajosas, inclusive fiscais (acarretando o que costuma chamar como verdadeira guerra fiscal) e, assim, eventualmente frustrando as expectativas do ente federativo que tomou a iniciativa da tratativa para atrair o investimento.

No caso do Estado de Pernambuco, situado numa das mais pobres regiões do país, natural que o desejo de reduzir as desigualdades e de incrementar o seu crescimento, incentive a oferta de vantagens para que empresas que rotineiramente se instalam no eixo sul e/ou sudeste decidam variar suas áreas de atuação, fortalecendo a cadeia produtiva de outras regiões. Foi nessa linha que parece ter sido celebrado o Protocolo de Intenções cujo acesso ao seu teor ora se postula.

No Protocolo de Intenções que foi celebrado constou Cláusula expressa, tratando de sua confidencialidade – Cláusula Sétima, item 9, do seguinte teor: “Este Protocolo é firmado em caráter estritamente confidencial e, portanto, as Partes não divulgarão nem permitirão que os termos, intenções e informações aqui contidos sejam divulgados para quaisquer terceiros, sem o expresse e prévio consentimento da outra Parte” (destacou-se).

an  
Xey  
ATA B

Fornecer acesso ao Protocolo de Intenções, sem que as outras partes celebrantes, incluindo a empresa FIAT DO BRASIL S/A, tenham manifestado sua concordância, seria, sim, quebrar, de modo unilateral, a regra que foi ajustada, ainda que, agora, se alegue que o empreendimento já se encontra instalado e a montadora funcionando no Município de Goiana.

É bem verdade que a Constituição Federal, ao tratar dos direitos e garantias individuais, estabelece, no seu art. 5º, inciso XXXIII, que "todos têm direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo em geral, que serão prestados no prazo de lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado". Como se vê, a regra é o acesso à informação, direito fundamental que apenas sofre limitadas restrições. Dentre essas restrições, tem-se o que dispõe o Decreto Estadual nº 38.787/2012, com a redação que lhe foi atribuída pelo Decreto nº 42.055/2015, no inciso I, § 2º, do art. 3º, in verbis:

Art. 3º. Os órgãos e as entidades do Poder Executivo Estadual assegurarão, às pessoas naturais e às jurídicas, o direito de acesso à informação, que será proporcionado mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão, observados os princípios da administração pública e as diretrizes previstas na Lei nº 14.804, de 2012.

(...)

§ 2º É proibido o acesso à informação cuja divulgação:

I - constitua quebra de confidencialidade, em conformidade com a lei, prevista em ato, convênio, contrato ou outro instrumento jurídico congênere.

Assim, na decisão recorrida, o que se fez foi aplicar a norma estadual que veda acesso à informação que constitua quebra de confidencialidade prevista no Protocolo de Intenções, de modo expresse.

Por óbvio, a cláusula de confidencialidade não se aplica aos órgãos de controle e o Protocolo de Intenções pode, sem qualquer possibilidade de restrição, ser submetido à análise do Tribunal de Contas ou do Ministério Público, por exemplo. Mas o fornecimento do seu teor a terceiro, sem que haja a aquiescência de todos os celebrantes, incluindo a empresa FIAT, não se afigura possível.

en  
404 B

Diante de tais fundamentos, subsistem as razões apresentadas pelas autoridades ao negarem o acesso à informação postulada.

Quanto ao pedido formulado, de solicitação de orientação para acessar, no portal da transparência, Protocolo de Intenções, impossível o atendimento da demanda. É que como os protocolos de intenções não são atos administrativos propriamente ditos, nem tem caráter cogente, mas sim programático, não há obrigatoriedade de sua publicidade ampla nem exigência para que sejam inseridos nos Portais de Transparência.

Os Portais de Transparência objetivam divulgar os atos administrativos expedidos pelo ente público, especialmente suas ações, não suas meras intenções. Nada impede que o poder público decida inserir nos Portais quaisquer informações que entenda conveniente divulgar, mas não se pode afirmar que exista a obrigatoriedade da inserção de informações relativas a simples Protocolos de Intenções, que não são atos normativos, podem não ser concretizados, e, muitas vezes, revelam estratégias dos Estados para atrair investimentos cuja publicidade, desde logo, poderia eventualmente, em tese, e como se demonstrou, frustrar a intenção do Estado em detrimento de outro, sabedor daquela estratégia.

Por isso, em relação às orientações de acesso a documentos relativos a Protocolos de Intenções, no Portal de Transparência do Estado, inviabilizado o atendimento da demanda.

#### CONCLUSÃO:

Em conclusão, decide-se NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO, mantendo-se a decisão que negou acesso ao Protocolo de Intenções celebrado e aos seus Aditivos, julgando-se, ainda, prejudicado o pedido de orientações de pesquisa de protocolos de intenções no Portal de Transparência do Estado de Pernambuco, por não estarem essas informações ali disponibilizadas para consulta.

Recife, 16 de maio de 2016.

  
Adriana Rodrigues Antunes

Integrante do Comitê de Acesso à Informação

Secretaria da Fazenda

B

  
Carine Jansen

Integrante do Comitê de Acesso à Informação

Secretaria da Controladoria Geral do Estado

  
Larissa Medeiros Santos

Integrante do Comitê de Acesso à Informação

Procuradoria Geral do Estado

  
Luana Silva Bernaola

Integrante do Comitê de Acesso à Informação

Secretaria da Controladoria Geral do Estado

## **APÊNDICE 1 – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA**

1. Como o senhor(a) caracteriza e avalia a implantação do Polo Automotivo da Fiat Chrysler Automobiles (FCA) para a economia e para o desenvolvimento do setor industrial do Pernambuco?

2. O Polo Automotivo da FCA sempre foi cogitado para ser implantado em Goiana-PE? Outra região do Pernambuco ou do país também se figurava com potencialidade para receber o polo da FCA? Em caso positivo, o que motivou a mudança de localidade do polo automotivo?

3. E com relação à Goiana-PE, como a mesma se insere nesse cenário localizacional para instalação da fábrica da FCA?

4. O senhor(a) tem conhecimento das ações assumidas entre os governos (federal, estadual e municipal) com o grupo FCA para viabilizar a instalação da montadora em Goiana-PE? Em caso positivo, essas políticas tiveram relevância na decisão de localização?

5. O município de Goiana-PE contava com infraestrutura e recursos humanos qualificados para atender às demandas do Polo Automotivo da FCA?

6. Como o senhor (a) avalia os impactos (em termos de geração de emprego, salário e condições de vida dos trabalhadores) decorrentes da implantação do polo automotivo da FCA em Goiana-PE?

7. A instituição do qual representa possui alguma ação específica de acompanhamento de possíveis impactos (sociais, ambientais e econômicos) decorrentes da instalação do polo automotivo no município de Goiana e área de influência dos investimentos?